

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL  
RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN.**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**ISELA LARA MEZA**

**ASESOR: DOCTOR MIGUEL COVIÁN ANDRADE**

**MÉXICO, D. F. ABRIL DE 2005**



m344466



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**


**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional,  
NOMBRE: Tsela Lara Meza

FECHA: 24 de mayo 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 21 de abril de 2005.


**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA**  
**ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **LARA MEZA ISELA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

\*mpm.

Ciudad de México, 15 de abril de 2005

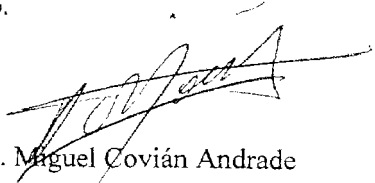
Dr. Edmundo Elías Mussi  
Director del seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo de la  
Facultad de Derecho de la UNAM  
Presente

Me es muy grato comunicarle que la pasante de la licenciatura en Derecho ISELA LARA MEZA ha concluido la elaboración de la investigación que presenta como tesis profesional titulada “EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN”.

Considero que este trabajo realizado bajo mi supervisión, reúne los requisitos de forma y de fondo que establece nuestra legislación universitaria para este tipo de ensayos, por lo que no tengo inconveniente en extender el presente oficio de terminación, para que la alumna continúe con los trámites tendentes a su titulación.

Quiero dejar constancia además, de que el esfuerzo correspondiente a la elaboración de este trabajo y su contenido académico son un claro reflejo de la calidad de su autora, la cual siempre se ha distinguido por ser una excepcional alumna de nuestra facultad.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

  
Dr. Miguel Covián Andrade

Dedico esta trabajo a:

**Díos:**

por concederme la vida.

**Mi *alma mater*:**

la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formarme en sus aulas.

**Mis padres:**

Virginia Meza Torres y Fermín Lara Jiménez por apoyarme y enseñarme que el mejor legado que los padres pueden dejar a sus hijos es el estudio.

**Carlos Alfaro Ramírez:**

Por su apoyo y amor incondicional.

**El Doctor Miguel Covián Andrade:**

por sus consejos y enseñanzas sin las cuales la conclusión de este trabajo no hubiese sido posible.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	I-III
-------------------	-------

### **CAPÍTULO PRIMERO.** - Antecedentes del Régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos en México

A) La Constitución de Cádiz.....	1
B) La Constitución de 1824.....	3
C) La Constitución de 1836.....	7
D) Las Bases Orgánicas de 1843.....	10
E) La Constitución de 1857.....	13

### **CAPÍTULO SEGUNDO.** - Aspectos Teóricos del Régimen Presidencial.

A) El Régimen Político en cuanto a la Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	16
B) La Responsabilidad del Gobierno en el Régimen Parlamentario.....	18
C) La Responsabilidad del Gobierno en el Régimen Presidencial.....	35
D) La Responsabilidad del Gobierno en los Regímenes de Gabinete.....	38

### **CAPÍTULO TERCERO.** - El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Régimen Presidencial Mexicano.

A) Los Diferentes Tipos de Responsabilidades Jurídicas previstos en la Constitución.....	42
B) La Ley Federal de Responsabilidades.....	60
C) La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	82
D) La Responsabilidad del Presidente de la República.....	102

**CAPÍTULO CUARTO.- El Nuevo Régimen de Responsabilidades del Gobierno Federal.**

A) Responsabilidad Jurídica del Presidente de la República.....	104
B) Responsabilidad Política de los Miembros del Gabinete.....	107
C) El Régimen de Responsabilidad Jurídica de los Miembros del Gabinete.....	109
D) El Control del Poder Presidencial mediante la Responsabilidad del Presidente de la República y de los Miembros de su Gobierno.....	110
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>115</b>



## INTRODUCCIÓN.

El tema referente a la responsabilidad de los servidores públicos es objeto de polémica, generalmente derivado del trato privilegiado que tienen los detentadores formales del poder, que si bien es cierto que existe regulación jurídica al respecto en la práctica iniciar procedimientos contra éstos es casi imposible, donde generalmente razones políticas y no jurídicas son tomadas en cuenta para fincar responsabilidad a un servidor público.

Como consecuencia de lo anterior, los mecanismos de control del poder político en nuestro país se tornan deficientes e inoperantes, haciéndose necesario la implantación de mecanismos objetivos y eficientes capaces de preservar la legalidad y legitimidad en el ejercicio del poder político.

En el primer capítulo de este trabajo analizaremos el tratamiento que las diferentes Constituciones Políticas que ha tenido nuestro país le han dado al tema de la responsabilidad de los servidores públicos; las primeras disposiciones relativas a nuestro tema se encontraban dispersas dentro de los cuerpos constitucionales, hasta llegar a la creación de un Capítulo especial dedicado a la regulación de este tema, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Asimismo, el procedimiento para exigir responsabilidad a los servidores públicos ha sufrido variaciones.

Un aspecto sobresaliente de nuestro tema, es el relativo a la situación privilegiada de la cual goza el Presidente de la República, que si bien es cierto que nunca ha tenido el mismo tratamiento que los demás servidores públicos, también es verdad que las causas por las cuales se les puede exigir responsabilidad jurídica se han ido reduciendo, haciéndolas más difusas y abstractas.

Posteriormente analizaremos, los caracteres esenciales de los regímenes parlamentarios y del presidencial, pues en uno y otro el tipo de responsabilidad que se exige a los defentadores del poder público es diferente.

El régimen parlamentario y el régimen presidencial tienen notas características diferentes, una de las más importantes es la responsabilidad política además de la jurídica a que están sujetos los integrantes de los Poderes constituidos, a saber: el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Durante la etapa del origen y del ejercicio del Poder, es importante que los dos primeros órganos mantengan “confianza” recíproca, pues de lo contrario el Parlamento sería disuelto y el gobierno tendría que dimitir.

Esta característica de los regímenes parlamentarios no existe en los presidenciales, situación que dificulta ejercer control constitucional sobre las decisiones y actos de los servidores públicos, que atenten contra los intereses públicos y vayan en detrimento del país.

Una vez establecido que en nuestro país sólo se puede exigir responsabilidad jurídica a los servidores públicos, nos enfocamos al estudio de los tipos de responsabilidad jurídica que se puede exigir a los servidores públicos, de acuerdo con la Constitución.

Más adelante nuestro estudio se enfoca en las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución; a saber, la Ley Federal de Responsabilidades y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas ambas de los Servidores Públicos, las cuales establecen los procedimientos para exigir responsabilidad política, penal y administrativa a los servidores públicos, mediante el juicio político, la declaración de procedencia y el procedimiento para aplicar sanciones administrativas.

Por la importancia que tiene este tema, en nuestro último capítulo proponemos una serie de modificaciones al sistema de responsabilidades de los servidores públicos establecido en nuestro orden jurídico, a fin de instituir un mecanismo realmente eficaz de control del poder político.

## **CAPÍTULO PRIMERO.**

### **ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO**

#### **A) LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ**

La Constitución de la Monarquía Española, fue jurada el 19 de marzo de 1812, dado las circunstancias de la época en la que se desarrolló esta Carta Magna llena de controversias y desequilibrios sociales, su proclamación fue relevante no sólo en aquella región de Europa, sino también en nuestro país pues dicho documento ejerció gran influencia en la creación de subsecuentes cuerpos constitucionales. Dicha Carta Magna estuvo vigente durante la etapa que precedió a la organización constitucional de México; quien por su parte luchaba con gran ahinco para desprenderse de la dominación española, la cual fue ejercida por más de tres siglos sobre la llamada Nueva España.

Dicha Constitución fue promulgada en la Región de Cádiz, ciudad que le da su nombre; del mismo modo en la Nueva España se instrumentaron medidas conducentes para su puesta en vigor, entrando con ese carácter el día 30 de septiembre de 1812.

La Constitución de la Monarquía Española de 1812 es una Constitución liberal, pues recoge principios políticos del movimiento de la ilustración.

El inicio de la vida Constitucional en tierras mexicanas con el advenimiento de la Constitución de Cádiz, establece los límites que se deben observar en el ejercicio del poder; quedan plasmados los derechos de los ciudadanos en esta Carta Magna, la

división de poderes y de manera significativa la forma de elegir a los representantes; el poder ya no se justifica más en función de la herencia, ni tiene origen divino.

La Constitución de Cádiz establece la facultad de hacer leyes a las Cortes, la potestad de ejecutarlas al Rey y deja en manos de los Tribunales su aplicación.

La Constitución Política de la Monarquía Española instituyó el procedimiento a seguir cuando los miembros de los órganos del poder cometieran actos que causaran daño a la sociedad. La Constitución de Cádiz facultaba a las Cortes, para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos.

En contra de los Diputados integrantes de las Cortes del Rey, se podían iniciar causas criminales y serían juzgados por el Tribunal de Cortes; sin embargo, durante las sesiones, y un mes después, los Diputados no podían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

Si alguno de los Secretarios del Despacho daba órdenes que atentaran contra la Constitución o las demás leyes, era responsable frente a las Cortes. Para hacer efectiva esta responsabilidad las Cortes tenían que decretar la formación de causa, emitido este decreto el Secretario cesaba en el ejercicio de sus funciones y todo lo actuado se remitía al Tribunal Supremo de Justicia, a éste último le correspondía sustanciar y decidir con arreglo a las Leyes.

Los integrantes del Poder Judicial, magistrados y jueces no podían ser separados de sus cargos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada. Eran responsables penalmente si cometían delitos como el soborno, cohecho y la prevaricación.

La falta de observancia de las leyes que regulaban los procedimientos civiles y criminales, hacían responsables a los jueces que las cometían.

Al Supremo Tribunal de Justicia le correspondía: juzgar a los secretarios del despacho, previa declaración de formación de causa que emitían las Cortes; conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados.

Si se presentaba el caso en que se tenía que hacer efectiva la responsabilidad de los miembros del Supremo Tribunal, las Cortes, previo decreto de haber lugar a la formación de causa, procedían a nombrar un Tribunal compuesto de nueve jueces para conocer de estas causas.

Ha quedado establecido que todos los servidores públicos integrantes de los tres poderes, eran en mayor o menor grado sujetos a responsabilidad, ya fuera de carácter penal, política o civil; empero, la Constitución Política de España estableció que la persona del Rey era sagrada e inviolable y que no estaba sujeta a responsabilidad; lo que constituía una situación excepcional a favor del Rey.

## **B) LA CONSTITUCIÓN DE 1824**

La Constitución de 1824 fue publicada el 4 de octubre del mismo año bajo el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, dicha Constitución estuvo vigente hasta 1835 y permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

La historia de nuestro Derecho Constitucional puede decirse que principia con el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre del mismo año; verdaderos puntos de partida del Derecho Público Mexicano; porque si bien es cierto que con anterioridad se expidieron otros documentos de importancia, relativos a los derechos nacionales y a la organización política del país, tanto por caudillos

insurgentes, como por autoridades establecidas después de la Consumación de la Independencia, sin embargo, las disposiciones y los principios contenidos en estos documentos, o no tuvieron aplicación, como sucedió con la Constitución de Apatzingán, que expidió el Congreso el 24 de octubre de 1814 bajo el patrocinio del gran insurgente Morelos, o fueron desconocidos y derogados a raíz de su promulgación, como el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y las disposiciones de la Junta Provisional Gubernativa, o sea la Asamblea nombrada por Iturbide.<sup>1</sup>

Esta Constitución establece el Sistema federal y adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal, semejándose mucho al sistema adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo, por estar conformado el Estado por un Ejecutivo Federal y un Congreso compuesto de dos Cámaras.

Nuestra Carta Magna de 1824, se ve influenciada por grandes pensadores, no sólo por el Constituyente de los Estados Unidos, al respecto Sergio Márquez Rábago dice lo siguiente: "Es reiterada la observación de que nuestra primera Constitución federal era una mala traducción de la Constitución norteamericana, pero esto no es totalmente cierto, ya que en realidad se ve influenciada definitivamente por documentos liberales europeos; es fuerte la influencia del Constituyente estadounidense, pero no deja de apreciarse la del francés y el Constituyente de Cádiz; de los Estados Unidos se toma necesariamente el federalismo..., en tanto que de los liberales europeos se recibe la idea de la división del poder público, la soberanía popular, la religión oficial sin tolerancia de otra, por ejemplo".<sup>2</sup>

Dentro de su estructura orgánica implementó la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como la del Vicepresidente, quienes estaban en el pináculo del Poder Ejecutivo naciendo con esta Constitución el Estado Mexicano.

---

<sup>1</sup> Lanz Duret, Miguel. Derecho constitucional mexicano y Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. 5ª edición. México. Norgis editores. 1971. Pág. 70.

<sup>2</sup> Márquez Rábago, Sergio. Evolución constitucional mexicana. Primera edición. México. ED. Porrúa. 2002. Pág. 163.

La carta magna de 1824 establece un procedimiento más detallado para fincar responsabilidad a los servidores públicos. Este procedimiento se iniciaba ante la Cámara de Diputados o Senadores indistintamente, adquiriendo el carácter de gran jurado y con el voto de dos tercios de sus miembros presentes declaraba si había lugar a la formación de causa o no, si la había el acusado quedaba suspendido de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

En las causas criminales que se intentaban contra los Senadores o Diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no se podía acusar a los Senadores sino ante la Cámara de Diputados, ni los Diputados sino ante la Cámara de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si había lugar o no a la formación de causa. Si con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, declaraban procedente la formación de causa, el acusado era cesado en sus funciones y puesto a disposición del Tribunal competente.

Cuando el Presidente o sus Ministros eran acusados por actos en los que había intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus facultades, o bien cuando existían acusaciones contra el vicepresidente, por delitos cometidos durante el tiempo de su cargo. exclusivamente la Cámara de Diputados adquiría el carácter de gran jurado.

Por lo que respecta al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras en calidad de gran jurado, sólo por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma de gobierno establecida, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; del mismo modo si llevaba a cabo actos tendientes a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados o impedía que éstos entraran a ejercer sus funciones la fecha establecida por la propia Constitución o limitaba el ejercicio de sus facultades.



Conocía en calidad de gran jurado cualquiera de las Cámaras, de cualquier delito que cometieran durante el tiempo de su encargo, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los de los secretarios del despacho; así también cuando los gobernadores de los Estados cometían infracciones contra la Constitución, las leyes federales o las órdenes del Presidente de la República o publicaban Leyes y decretos estatales contrarios a la Constitución, conocía en calidad de gran jurado cualquiera de las Cámaras.

Durante el año siguiente, contado desde el día que el presidente cesaba en sus funciones, también podía ser acusado ante alguna de las Cámaras por la comisión de los delitos mencionados anteriormente, y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no procedía acusarlo por dichos delitos.

Por su parte el Vicepresidente, en los cuatro años que duraba su cargo, podía ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Las facultades que otorgaba la Constitución a la Corte Suprema de Justicia eran amplias, conocía de las causas iniciadas contra el Presidente y Vicepresidente; de las causas criminales de los Diputados y Senadores; de las de los gobernadores de los estados por violentar la Constitución, leyes federales u órdenes del Presidente de la República o por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus Estados contrarios a la misma Constitución o leyes federales; y las de los secretarios del despacho, esto previa declaración de formación de la causa; además conocía de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.

Si los secretarios del despacho autorizaban con su firma actos del Presidente siendo éstos contrarios a la Constitución o leyes generales, eran responsables de estos actos y se iniciaba el procedimiento respectivo para fincarles responsabilidad. La

declaración de formación de causa podía ser declarada por la Cámara de Diputados o Senadores indistintamente.

El juicio a los miembros de la Suprema Corte se hacía de manera especial, puesto que era un tribunal de abogados calificados, escogido por la Cámara de Diputados.

### **C) LA CONSTITUCIÓN DE 1836**

La Constitución de 1836, fue promulgada el 30 de diciembre de 1836, con ella inicia el período centralista que culminó con el regreso al federalismo, en 1847.

La estructura orgánica del Estado, bajo esta Constitución constaba de un Supremo Poder Judicial, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Con el objeto de controlar que los tres poderes no quebrantara el límite de sus atribuciones, la Constitución de 1836 estableció la creación del Supremo Poder Conservador.

La forma de gobierno que aceptó ésta Constitución fue la de República Democrática Central. Los Estados cambian de nombre llamándose Departamentos, y éstos, con escasas facultades para su vida y gobierno propios, quedan sujetos al gobierno central.

Así, la Constitución Federal de 1824, producto del esfuerzo de la Nación mexicana, quedaba reducida al despotismo que restringía las libertades ciudadanas y

sepultaba la autonomía de los miembros de la Federación...<sup>3</sup>

Esta ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La Constitución de 1836, en la segunda y tercera leyes constitucionales, establecía el procedimiento a seguir para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, cuando éstos cometieran algún delito o falta en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que respecta al Presidente de la República, éste podía ser acusado por la comisión de delitos comunes solamente ante la Cámara de Diputados, pero no durante el tiempo que durara su cargo ni dentro del año siguiente al que hubiera concluido éste.

Ante la Cámara de Diputados, se hacían las acusaciones en contra de los Senadores cuando cometían delitos comunes, contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, contra los secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales. En el caso de los Senadores éstos podían ser acusados durante el tiempo que durara su cargo y dos meses después.

La acusación se haría ante la Cámara de Senadores, cuando el acusado fuere un Diputado; durante el tiempo de su diputación y dos meses después o cuando el Congreso estuviere en receso.

De los delitos oficiales que cometía el Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo y un año después de concluido éste, de los que cometían los secretarios del Despacho, de los magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, los de los consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas

---

<sup>3</sup> Calzada Padrón, Feliciano. Derecho constitucional. Primera edición. México. ED. Harla. 1998. Pág. 78.

departamentales, la acusación se hacía ante la Cámara de Diputados, declaraba si procedía o no la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado.

La pena que imponía el Senado consistía en destituir al acusado de su cargo, inhabilitarlo perpetua o temporalmente para ejercer otro cargo, si consideraba que merecía mayores penas éstas las imponía el Tribunal competente con apego a las leyes.

Hecha la acusación por delitos comunes, la Cámara respectiva declaraba si era procedente o no la formación de causa, si la declaración era afirmativa se ponía al acusado a disposición del Tribunal competente para que fuere juzgado.

El efecto que producía, declarar la formación de causa tanto en los delitos comunes como en los oficiales, era suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos como ciudadano.

Entre los privilegios de que gozaba el presidente de la República, se encontraban los siguientes:

No podía ser acusado criminalmente, durante el tiempo que duraba su cargo, ni un año después de concluirlo, sino por la Cámara de diputados.

Así, tampoco se le podía acusar criminalmente, por la comisión de delitos políticos, que hubiera cometido antes o durante su cargo. Si transcurría un año de haber concluido la presidencia.

La carta magna de 1836 estableció la creación de un llamado Supremo poder conservador, que como han dicho algunos autores constituía un súper poder. Dentro de sus múltiples facultades, a éste Supremo poder le correspondía elegir a dieciocho

individuos, los cuales juzgarían a los ministros de la alta Corte de Justicia.

La facultad comentada anteriormente tenía su contrapartida en lo siguiente, si los miembros del Supremo Poder Conservador cometían algún delito, la acusación se hacía ante el Congreso General en pleno, el cual a pluralidad absoluta de votos emitía la declaración de existir lugar a la formación de causa o de no existir, si la declaración era afirmativa continuaba el procedimiento, tocando a la Suprema Corte de Justicia resolverlo. A la Suprema Corte también le correspondía conocer de las demandas civiles instauradas en contra de los miembros de este Supremo Poder.

#### **D) LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843**

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atacar las discordancias internas, la guerra con Norteamérica parecía avivarlas y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Esta nueva Constitución centralista, suprimió al Supremo Poder Conservador que estableció la Constitución de 1824 y dotaba de tal fuerza al Poder Ejecutivo, que los Poderes Legislativo y Judicial quedaban subordinados a éste.

Siguió vigente la forma de gobierno centralista, hasta que se puso fin a las Bases Orgánicas, el día 4 de agosto de 1846.

El Presidente gozaba de la prerrogativa de no ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino pasado un año de haber cesado en sus funciones.

Si la Constitución o las leyes eran violentadas, por actos del Presidente que autorizaran los ministros con su firma a éstos se les fincaba responsabilidad, esto como consecuencia del llamado refrendo ministerial.

Las Bases Orgánicas establecían que, cada Cámara conocería de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros, para el efecto de declarar si procedía la formación de causa. Cuando la acusación implicaba delitos oficiales o comunes de los secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento, cualquiera de las dos Cámaras adquiriría el carácter de gran jurado, para declarar si procedía o no la formación de causa.

Durante su cargo y dos meses después de concluido, los Diputados y Senadores no eran juzgados en sus causas criminales y civiles.

Como quedó establecido con anterioridad era competencia de cada Cámara, conocer de las acusaciones que se hacían contra sus respectivos miembros o actuar indistintamente para conocer de acusaciones instauradas contra cualquier otro funcionario; sin embargo, cuando las acusaciones eran hechas contra el Presidente de la República por delitos de traición contra la independencia nacional o contra la forma de gobierno establecida, ambas Cámaras actuaban en conjunto en calidad de jurado a efecto de declarar si había o no lugar a la formación de causa.

Asimismo las Cámaras actuaban en conjunto cuando se hacían acusaciones contra todos los miembros de la Suprema Corte de Justicia, por la comisión de delitos oficiales; con el objeto de declarar si había o no lugar a la formación de causa.

Dentro de las facultades que las Bases Orgánicas otorgaban a la Corte Suprema de Justicia, estaban las siguientes;

“Art. 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.

III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

....

VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

...

XI. Conocer en tercera instancia de los negocios civiles promovidos contra los gobernadores, y de los civiles y causas criminales comunes de los magistrados superiores de los departamentos.”<sup>4</sup>

Por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de sus causas civiles, se creaba un Tribunal ex profeso para dicha tarea; se componía de doce diputados conformando tres salas.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808- 1999. 22ª edición. México. ED. Porrúa. 1999. Págs. 423- 424.

## **E) LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue jurada y sancionada el día 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo del mismo año.

Esta Carta Magna, restableció el sistema Federal, el cual había sido desconocido en las dos Constituciones anteriores. Y retoma las ideas fundamentales de la Constitución de 1824, por lo que respecta a la forma de gobierno y los principios ideológicos franceses.

El sistema de gobierno establecido era republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Se destacó la prohibición de reelegir de modo sucesivo a los encargados del poder ejecutivo, tanto en el nivel federal como en el estatal.

El poder legislativo se depositó en el Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados únicamente, en esta Carta Magna desaparece la Cámara de Senadores. Desaparece la figura de Vicepresidente, depositándose el Poder Ejecutivo en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El Título IV de esta Carta Magna es destinado a regular todo lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, y establecía que:

Los diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometían durante el tiempo que duraba su cargo, por otros delitos y por faltas u omisiones que cometían en el ejercicio de su cargo. Los gobernadores de los Estados lo eran igualmente por infracciones a la Constitución y leyes federales.



Al presidente de la República, sólo se le acusaba por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, esto sólo durante el tiempo que duraba en el cargo.

El proceso iniciaba ante el Congreso si el delito de que se trataba era común, actuando éste en calidad de gran jurado, declarando si había o no lugar a proceder contra el acusado, por el voto de la mayoría de sus integrantes. Si declaraba procedente la acusación el funcionario era separado de su cargo y quedaba a disposición del Tribunal competente. Este en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedía a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designaba.

Si la declaración que emitía el jurado de acusación era absolutoria, el funcionario continuaba ejerciendo su cargo y no había lugar a ningún procedimiento ulterior.

El Congreso actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, si se trataba de conocer delitos oficiales.

En el caso de los delitos oficiales, al Congreso le correspondía emitir la declaración de si el funcionario era o no culpable. Si la declaración determinaba que no era culpable, el acusado seguía ejerciendo su cargo; en caso contrario era separado de su cargo y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia.

La Suprema Corte de Justicia, erigida en tribunal de sentencia, aplicaba por mayoría absoluta de votos la pena que la ley establecía. Pronunciada la sentencia, no se le concedía al reo la gracia del indulto.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el periodo en el que el funcionario ejercía su encargo y un año después de concluido éste.

Los funcionarios no gozaban de fuero ni inmunidad, en las demandas del orden civil.

## **CAPÍTULO SEGUNDO.**

### **ASPECTOS TEÓRICOS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL**

#### **A) EL RÉGIMEN POLÍTICO EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Para iniciar el análisis de nuestro tema, haremos referencia a dos autores para saber que es un régimen político.

Burdeau define al régimen político como, "el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política y que engloba la forma de gobierno con un conjunto de elementos de hecho..."<sup>5</sup>

Por su parte Norberto Bobbio, entiende por "régimen político el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a éste último."<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Primera edición. Buenos aires. ED. Astrea. 1981. Pág. 643.

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto. Diccionario de política. 69ª edición. México. Siglo veintiuno editores. 1991. Pág. 1362.

Tomando en cuenta los conceptos anteriores, diremos que un régimen político es el conjunto de instituciones que establecen los mecanismos que regulan el origen y ejercicio del poder.

Los regímenes políticos más importantes son el sistema parlamentario y el presidencial, y en cada uno de éstos la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos tiene diferentes tratamientos.

Así, en un régimen presidencial los servidores públicos son sujetos de responsabilidad jurídica, surgiendo ésta cuando infrinjan las leyes, pero no son sujetos de responsabilidad política; siendo esta característica de los regímenes parlamentarios, logrando a través de esta forma de responsabilidad un mejor control del ejercicio del poder político.

Por su parte, la responsabilidad política no implica violación a las leyes, va más allá y expresa una cuestión de desconfianza hacia quienes detentan el poder, esta situación reviste gran importancia pues esta pérdida de confianza se traduce en la disolución del Parlamento (Poder Legislativo) y/o la dimisión del gobierno (Poder Ejecutivo); de esta forma ante la amenaza de que se pierda la confianza o el apoyo entre estos dos Poderes, cada uno debe actuar dentro del marco de sus atribuciones, buscando siempre el bienestar del pueblo y del país y no utilizar el poder que tienen a su cargo para obtener beneficios personales, debiendo abstenerse de realizar actos o tomar decisiones ilegales e ilegítimas.

Es importante mencionar que en un régimen parlamentario el Poder Ejecutivo y el Legislativo se encuentran en el mismo nivel ninguno es más importante que otro, de ahí que la responsabilidad política además de la jurídica se pueda fincar tanto a los miembros del Poder Ejecutivo como del Legislativo, incluido el jefe de Gobierno; en cambio en un régimen presidencial el Poder Ejecutivo y en especial el Presidente de la

República que a su vez es jefe de Estado y jefe de Gobierno tenga una situación privilegiada frente a los demás servidores públicos.

En los siguientes apartados analizaremos como funcionan estos mecanismos de control del poder político, dependiendo del régimen político que se tenga.

## **B) LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.**

Este sistema opera en monarquías como Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irán, Mónaco, Noruega, Holanda, Suecia e Inglaterra y en Repúblicas como Alemania, Birmania, India, Israel, Italia, Líbano y Pakistán.

La distinción que se hace entre regímenes parlamentarios y presidenciales resulta de la aplicación, del Principio de la división de poderes. Así, en los regímenes parlamentarios este principio se vuelve flexible, pues existe relación entre el poder ejecutivo y el legislativo estableciéndose una estrecha dependencia y acciones recíprocas entre ambos poderes; no siendo así en el presidencial, en éste existe separación de poderes; es decir, el principio se aplica en forma rígida.

Al respecto, Javier Patiño afirma que la organización del Estado con apego al principio de separación de poderes reviste una importancia señalada, toda vez que la manera y términos como se aplique el principio determinará la forma de gobierno que se adopte.<sup>7</sup>

El origen del sistema parlamentario es, indiscutiblemente, británico. Surge de la

---

<sup>7</sup> Patiño Camarena Javier. Derecho electoral mexicano. 6a edición. ED. Constitucionalista. México. 2000. Pág. 29.

evolución que sufrió la monarquía absoluta en Gran Bretaña; en la monarquía absoluta el monarca tenía en su poder tanto al poder ejecutivo como al legislativo pero lo ejercía arbitrariamente pues nunca resultaba beneficiado el pueblo, el beneficio redundaba en interés del propio monarca y de las clases privilegiadas. Al surgir el Parlamento, éste empieza a disputarle el poder al Rey.

La primera etapa de esta evolución está constituida por la monarquía limitada, es aquí donde empieza a surgir una separación de poderes y funciones. Los ministros conforman un órgano colegiado, asegurando en sus manos varias funciones de gran importancia; a pesar de esto todavía no se puede hablar de un régimen parlamentario pues los ministros no son responsables políticamente.

La etapa posterior es conocida como parlamentarismo dualista, en esta etapa surge el régimen parlamentario, pues los ministros son ya responsables ante el Parlamento y se genera un poder ejecutivo dual, conformado por un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

La característica fundamental del sistema parlamentario lo constituye el hecho de que la designación del ejecutivo deriva del órgano legislativo, existiendo generalmente coordinación entre ambos, lo cual contrasta con el régimen presidencial en que los titulares de los dos órganos son electos en forma independiente.

En el régimen parlamentario, el poder ejecutivo está a cargo de dos órganos diferentes: el jefe de Estado y el jefe de gobierno; razón por la cual se dice que el ejecutivo es dual o bicéfalo.

El jefe de Estado puede ser un monarca o un presidente, esto depende de la forma de gobierno que se tenga. Si se trata de un monarca deben observarse para su designación las reglas de sucesión de la Corona y si se trata de un Presidente éste es elegido por el Parlamento por un periodo determinado de tiempo o elegido por medio

del voto popular.

El jefe de Estado generalmente desempeña un papel honorario, su importancia radica en representar la unidad nacional, ya en el ámbito interno como en el internacional. El jefe de Estado no es responsable políticamente, esto se debe al ejercicio del llamado refrendo ministerial; es decir, todos los actos del jefe de Estado deben estar firmados por un ministro cuando menos para que produzca sus efectos jurídicos.

Por su parte el jefe de Gobierno, es el verdadero detentador del poder político y tiene a su cargo la administración del país, determina la orientación y conducción del Estado. Al jefe de gobierno le corresponde la integración del gabinete, también puede demandar la disolución del Parlamento, pedir un voto de confianza de él o solicitar la revocación de sus ministros.

El Gabinete es un órgano colegiado compuesto de todos los ministros, establece la colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Asimismo, en el seno del Gabinete se toman las decisiones que hacen posible el funcionamiento gubernamental; el Gabinete también es llamado ministerio o gobierno. A la cabeza de éste está situado el jefe de gobierno, llamado primer ministro, presidente del concejo o canciller.

El gobierno se mantiene en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo del Parlamento.

A decir de Giovanni Sartori, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el Poder Ejecutivo- Legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados,

apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del parlamento.<sup>8</sup>

Se llama parlamentario a un régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales -"el gabinete" o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra- es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene derecho de disolverlo.<sup>9</sup>

En el régimen de gobierno parlamentario, el ejecutivo y el legislativo se encuentran en el mismo nivel, por lo cual el gobierno debe contar con la confianza del parlamento en funciones, si la pierde está obligado a dimitir, como consecuencia del voto de censura o por una moción de desconfianza; pero cuando el gobierno estima que el Parlamento obstaculiza su actividad, tiene derecho a disolver el órgano legislativo y convocar a elecciones. En consecuencia, en este sistema no pueden coexistir los poderes ejecutivo y legislativo si tienen orientaciones contrarias.

Como quedó establecido con anterioridad, entre el poder ejecutivo y el legislativo existe un control recíproco. El gobierno debe contar con la confianza del Parlamento durante su gestión, si la pierde está obligado a dimitir; de ahí que los ministros tengan responsabilidad política frente al Parlamento, esta responsabilidad puede ser individual o colectiva, es individual porque cada ministro es responsable de los actos que realiza con motivo del ejercicio de su cargo y colectiva porque todos los ministros son solidarios ante el Parlamento.

La responsabilidad política colectiva no es otra cosa que una especie de revocación de los miembros del gabinete por las asambleas, que se realiza en forma de un voto de desconfianza, emitido por éstas últimas, a continuación del cual, los ministros deben retirarse.<sup>10</sup> A decir de Duverger, ésta es la característica fundamental

---

<sup>8</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Primera edición. México. Fondo de cultura económica. 1994. Pág. 116.

<sup>9</sup> García Cotarelo, Ramón y Guerrero, Blas. Teoría del estado y sistema político. 2a edición. Madrid. Pág. 376.

<sup>10</sup> Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 2a reimpression. Ariel.



del régimen parlamentario.

En el régimen parlamentario, el poder legislativo siempre vigila la actuación del gobierno y en un momento determinado puede retirarle su confianza, su apoyo; el instrumento que impulsa dicho mecanismo de responsabilidad, se denomina de distintas maneras, "interpelación" (tercera república francesa), "moción de censura" (Inglaterra, cuarta y quinta república de Francia), "moción de desconfianza" (Italia) o "moción de desconfianza constructiva (Alemania)."<sup>11</sup>

Si es el gobierno es el que impulsa el mecanismo de responsabilidad, se habla de "moción de confianza" y es planteada por el jefe de gobierno.

El gobierno también tiene derecho a disolver el parlamento, o más exactamente, a una de las Cámaras; en caso de bicameralismo: la que es elegida por sufragio universal y ante la cual el parlamento es responsable.

En el sistema parlamentario, existe un control recíproco entre los órganos constitucionales.

En el régimen parlamentario, el poder legislativo tiene origen popular a partir de cuyo resultado, emana el gobierno.

El parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce control sobre los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa.

---

Barcelona. 1992. Pág. 142.

<sup>11</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho constitucional mexicano y comparado. 3a edición. México. ED. Porrúa. 2003. Pág. 262.

En sus orígenes el Parlamento tenía a su cargo la función representativa; pero con el tiempo sus funciones se ampliaron sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando se intentó limitar y controlar el ejercicio del poder, como resultado de lo cual el Parlamento comienza a desarrollar funciones legislativas y fiscalizadoras.

Como las facultades que tenía el Parlamento eran reconocidas y apoyadas por los ciudadanos pues eran sus representantes, cuando los monarcas querían disolver el Parlamento o no acataba sus decisiones, el monarca era destituido y en algunas ocasiones era condenado a muerte; a partir de este momento el poder del rey ya no se sustenta en un poder divino; sino en el derecho positivo, elaborado por el Parlamento.

Se ha considerado al Parlamento como un instrumento político del principio de soberanía popular, razón por la cual interfiere, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos.

En la actualidad el Parlamento ejerce diversas funciones, las cuales pueden ser: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas.

La función representativa del Parlamento es primordial, se considera que ésta lo caracteriza, haciendo posible el ejercicio de las demás. En la actualidad sería imposible que la toma de decisiones públicas se tomaran por cada uno de los habitantes de un país, por lo tanto, surge la necesidad de crear órganos de representación populares, integrados por personas elegidas para expresar el parecer de quienes los nombraron.

La conformación de los órganos de representación popular, implica el establecimiento de sistemas electorales, para que los ciudadanos elijan a sus representantes, quienes adquieren un mandato popular derivado del principio de la soberanía popular. Así, también surgen los partidos políticos.

Esta función representativa también es conocida como función de integración pública de intereses, términos que expresan que las decisiones son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto.<sup>12</sup>

Es de gran importancia resaltar que la participación de los representantes de la oposición minoritaria en los debates, es requisito indispensable para lograr un parlamento libre y democrático.

En los países pertenecientes al régimen de gobierno parlamentario, existen tres instituciones que tienen a su cargo las principales funciones públicas del Estado: el jefe de Estado, el parlamento y el gobierno.

El jefe de Estado como lo hemos señalado, puede tener la calidad de monarca o presidente. El acceso a la corona se determina desde el nacimiento del monarca conforme a las normas de la sucesión y de la herencia que rigen la transmisión de la jefatura de Estado. El jefe de Estado tiene un papel honorario. En los países donde ha desaparecido la monarquía existe un presidente elegido por sufragio universal o designado por el Parlamento. Dicha calidad permite clasificar a los regímenes parlamentarios en monárquicos o republicanos.

En los regímenes parlamentarios existen parlamentos unicamerales y bicamerales. Si el Parlamento se integra de dos Cámaras, a veces son designadas: Cámara alta y Cámara baja. Existe la posibilidad de que el Parlamento esté integrado sólo por una Cámara, situación que reviste gran importancia.

El Gobierno se integra con el primer ministro y su gabinete formado con los ministros nombrados por aquél. El primer ministro formalmente es nombrado por el rey pero en realidad la costumbre constitucional obliga al monarca a nombrar al líder del

---

<sup>12</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho parlamentario. 2a reimpresión. México. Fondo de cultura económica. 1994. Pág. 133.

partido político que alcance la mayoría en la Cámara de los comunes. El primer ministro es el jefe de gobierno y tiene - con su gabinete- responsabilidad política ante el Parlamento.

Por regla general, es el jefe de Estado quien nombra a los ministros, pero puede darse el caso de la no intervención del jefe de Estado. En muchos países, el jefe de Estado sólo designa al primer ministro y se limita a ratificar la elección de los otros ministros hecha por el jefe de Gobierno.

La tendencia del régimen parlamentario contemporáneo es reforzar la autoridad del jefe de gobierno, logrando una mayor cohesión del equipo ministerial y la eficacia de la acción gubernamental.<sup>13</sup>

El sistema de gobierno parlamentario presenta las siguientes características:

1. El ejecutivo se divide en dos titulares: el jefe de Estado y el jefe de gobierno.
2. El gobierno es un cuerpo colectivo.
3. El nombramiento del jefe de gobierno depende de los ciudadanos porque a través del voto determinan el partido mayoritario en la Cámara baja cuyo líder asume la jefatura del gabinete.
4. El jefe de gobierno o primer ministro nombra a los miembros de su gabinete.
5. Los ministros generalmente son miembros de la Cámara de los comunes o su equivalente.
6. El jefe de Estado no tiene responsabilidad política.
7. El jefe de gobierno responde ante la Cámara de representantes.
8. El gobierno puede renunciar por presión de los representantes populares.
9. El Parlamento puede ser disuelto por presión del gobierno.
10. Predomina el poder del parlamento, entendido como el binomio gobierno- asamblea.

---

<sup>13</sup> Noriega Alcalá, Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. 2a edición. Chile. Editorial jurídica de Chile. 1993. Pág. 255.

Por su parte, el Doctor Covián Andrade señala algunas características de este régimen:

1. Los integrantes del Gobierno son además miembros del Parlamento. La razón fundamental de este principio, consiste en que el control político que en un sistema Parlamentario ejerce el poder Legislativo sobre el Gobierno, es mucho más eficaz cuando los ministros son a su vez miembros del Parlamento.
2. El Gobierno emana del Parlamento con base en el partido mayoritario o en una coalición de partidos que formen mayoría.
3. El Gobierno se deposita en un cuerpo colectivo, encabezado por uno de los ministros.
4. El poder Ejecutivo está dividido y en ningún caso es de elección popular directa. El jefe de Estado tiene cualquiera de estos dos orígenes y recibe una de estas dos denominaciones: hereditario si se trata de una forma de Gobierno "monárquico-constitucional" o "monárquico- republicano" en cuyo caso es un rey o su equivalente (Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, España, Japón); designado por el poder Legislativo, o electo por voto popular (Austria, Irlanda, pero sin ejercer funciones de Gobierno), si la forma de gobierno es "republicana- democrática", en cuyo caso es un Presidente (Italia, Alemania, Grecia).
5. Las decisiones políticas y su ejecución están divididas entre el Parlamento y el Gobierno.
6. Entre Gobierno y Parlamento existen controles políticos recíprocos que se pueden emplear de manera eficaz.
  - a) Responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento.
  - b) Derecho de disolución del Parlamento a favor del Gobierno.<sup>14</sup>

Ernest Fraenkel nos da la siguiente definición: el sistema parlamentario de

---

<sup>14</sup> Covián Andrade, Miguel. Teoría del rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático. Primera edición. México. CEDIPC. 2000. Pág. 231- 247.

gobierno es la forma externa de una Constitución representativa, bajo la cual el Parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración.<sup>15</sup>

Podemos agregar las siguientes características al régimen parlamentario:

- a. Del cuerpo electoral procede el Parlamento y, en ocasiones el jefe de Estado.
- b. Si el Parlamento es bicameral y una de las Cámaras no es de extracción democrática, ésta no tiene facultades relevantes en relación con el gobierno.
- c. Cuando el jefe de Estado es elegido por sufragio universal no es ilógico que tenga poderes importantes, como acontece en Francia, pero, por lo general, no exceden de sus homólogos designados por el Parlamento o por un colegio mixto. Pero en ningún caso le corresponde al Jefe de Estado exigir la responsabilidad del gobierno.
- d. Menos aún poseen esta facultad los Presidentes de la República no elegidos popularmente.
- e. Si bien usualmente se ha destacado como un carácter del sistema parlamentario el ejecutivo dualista, esto sólo es cierto hoy en Francia, donde el jefe de Estado preside el consejo de Ministros, tiene importantes facultades de dirección, sobre todo en política internacional, y puede bloquear el trabajo del gobierno no expidiendo sus decretos y ordenanzas. Acaso puede decirse también del Ejecutivo portugués. En los demás casos -especialmente en las monarquías- la presencia e intervención del jefe de Estado en el gobierno tiene más carácter simbólico y de representación que de poder efectivo.

---

<sup>15</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho parlamentario. Primera edición. México. Fondo de cultura económica. 1994. Pág. 115.

f. Por eso los jefes de Estado son políticamente irresponsables y sus actos han de ir refrendados por un miembro del gobierno, el cual asume la responsabilidad.

g. Todos los órganos constitucionales participan en la dirección política del Estado pero el órgano propio de dicha función, por antonomasia, es el Gobierno.

h. Al Parlamento, dada la relación de confianza que lo une con el Gobierno, le corresponde aprobar las leyes necesarias para que éste desarrolle su programa y controlar la política gubernamental mediante la llamada actividad rogatoria. Con ello legitima la política del gobierno mientras no le retire su confianza.

i. El gobierno, como órgano colegiado, responde solidariamente ante el Parlamento.

h. Como contrapartida, el gobierno tiene la facultad de disolver el Parlamento.

Las características estructurales del régimen parlamentario son: orgánicas y funcionales.

Dentro de las características orgánicas podemos mencionar lo siguiente: El poder ejecutivo es dual, integrado por un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

El jefe de Estado está dotado de independencia funcional que proviene de la intangibilidad de su estatuto y de la situación de irresponsabilidad política. Como se ha dicho el jefe de Estado generalmente tiene un papel honorífico, quedando identificado como un símbolo de representación y unidad nacional. Generalmente las facultades que posee no las ejerce de manera autónoma, pues en atención al llamado refrendo ministerial sus actos deben estar autorizados por al menos un ministro que asume la responsabilidad de esos actos.

El parlamento por su parte está encargado de la función legislativa, consistente

en la emisión de normas según las cuales debe conducirse la sociedad y ejercerse el poder. No debemos olvidar que también actúa como un órgano de control político sobre el gobierno.

Los miembros del Parlamento en su totalidad o al menos una Cámara es elegida mediante sufragio universal, derivado de la aplicación del principio de soberanía popular, surgiendo como consecuencia de lo anterior, partidos políticos. En el régimen parlamentario se puede hablar de bipartidismo o multipartidismo; dependiendo de la existencia de dos o más partidos políticos, cuyos miembros conformarán el Parlamento.

Por su parte, las características funcionales están referidas a las relaciones entre el poder Ejecutivo y el legislativo, las cuales se caracterizan por la existencia de medios de acción recíprocos de que disponen; ellos son dos principalmente:

- a) La responsabilidad gubernamental ante el Parlamento.
- b) El derecho de disolución del Parlamento por el poder ejecutivo.

La responsabilidad del gobierno ante el Parlamento es la característica fundamental del régimen parlamentario.

Los ministros o Gabinete ministerial, son responsables de los actos que realicen con motivo del ejercicio de su cargo y más aún son responsables por el ejercicio del llamado refrendo ministerial. De sus actos deben dar cuenta al Parlamento y pueden ser obligados a abandonar sus cargos cuando el Parlamento a través de una moción de censura o voto de desconfianza, manifiestan su rechazo al gobierno.

La moción de censura es un procedimiento de exigencia de responsabilidad política del gobierno en el que la iniciativa parte del Parlamento. Formalmente tiende a provocar un cambio de equipo gobernante, pero con la actual democracia de partidos, sólo intenta realmente poner en aprietos al Gobierno, obligarle a defender públicamente



su programa y composición y llamar la atención del electorado sobre las deficiencias de dicho programa y/o de su puesta en práctica.

Este voto de censura o de desconfianza refleja la estabilidad política y la existencia de acuerdos o de desacuerdos entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Al existir la posibilidad de disolución del gobierno por el Parlamento; el gobierno tiene que conducirse con apego a las disposiciones legales y actuar siempre en beneficio de la sociedad y en defensa de los intereses estatales, si es que quiere conservar el apoyo y confianza del Parlamento.

La puesta en juego de la responsabilidad gubernamental no sólo puede provenir del Parlamento; el propio gobierno puede poner en juego su responsabilidad política a través de una moción de confianza, por la cual el gobierno solicita a la Cámara o Cámaras ante las que es responsable si ellas le mantienen su confianza.

La cuestión o moción de confianza es un instrumento de control extraordinario del gobierno por el Parlamento en el que es el propio gobierno el que toma la iniciativa y somete su continuidad a la aprobación, por parte del Parlamento, de un proyecto de ley o cualquier otra declaración o decisión política, según permita la Constitución. Por consiguiente, es un mecanismo de presión del gobierno sobre el Parlamento con el riesgo de un resultado negativo.

La cuestión de confianza cumple la finalidad de que el gobierno compruebe el respaldo parlamentario que tiene para cumplir su programa, para rehacerlo, para actualizarlo o para sustituirlo; pero también le sirve para hacer frente a una oposición circunstancial de la Cámara en relación con una decisión política que el gobierno considera esencial en su gestión.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Torres del Moral, Antonio. Introducción al Derecho constitucional. Primera edición. Madrid. 1996. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Pág.

El hecho de que el Parlamento pueda disolver el gabinete ministerial no significa que pueda revocar los actos desarrollados por el gobierno, ni indicarle como debe desarrollar sus funciones.

Esta responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, encuentra su equilibrio en el derecho de disolución del Parlamento que tiene el Gobierno.

La disolución del Parlamento por el gobierno es la contrapartida, al poder de censurar al gobierno por el Parlamento. Esta disolución se practica sólo respecto de las Cámaras que tienen la posibilidad de destituir al gobierno, si es que nos encontramos en presencia de un sistema bicameral. Así, en el llamado bicameralismo igualitario - ambas Cámaras pueden destituir al gobierno- las dos Cámaras pueden ser disueltas por el Ejecutivo. En el sistema de bicameralismo desigual, donde sólo una de las Cámaras ejerce el control político del gobierno, ésta es la única Cámara que es disuelta por el Ejecutivo.

La facultad del Parlamento para exigir la responsabilidad política del gobierno se ve correspondida por la del gobierno para disolver la o las Cámaras. La disolución es un acto del gobierno mediante el cual se pone fin anticipado al mandato del Parlamento y se convocan nuevas elecciones.

Pero no en todas las constituciones de regímenes democráticos está prevista la utilización de este mecanismo constitucional. En el derecho comparado se pueden detectar tres variantes al respecto:

1. Hay constituciones que no reconocen la facultad de disolución gubernamental del Parlamento en reciprocidad a que éste no puede remover a aquél (régimen presidencial).

2. Otras constituciones atribuyen esta facultad al jefe de Estado.

3. Otras, en fin, que se corresponden con los sistemas parlamentarios en sentido estricto, refieren esta facultad al primer ministro o presidente del gobierno, aunque el acto sea formalizado finalmente por el jefe de Estado.<sup>17</sup>

El derecho de disolución es atribuido al jefe de Estado, el cual comparte generalmente con el gobierno, ya sea porque sólo puede disolver al Parlamento a proposición del gobierno o por cuanto el jefe de Estado requiere del refrendo del gobierno para poder disolverlo. En la actualidad la participación del jefe de Estado en la disolución del Parlamento es de carácter nominal, salvo en los regímenes dualistas republicanos o semipresidenciales.<sup>18</sup>

En algunos países con regímenes parlamentarios, la posibilidad de disolución del Parlamento por el ejecutivo no está previsto en su Carta fundamental.

Consecuentemente, al no estar contemplado este derecho de disolución del Parlamento es una característica o elemento no esencial, en la identificación de un régimen parlamentario; por el contrario la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento sí lo es.

Éstos dos elementos hacen posible la existencia de equilibrio entre ambos poderes, pues ambos actúan dentro de su esfera de competencia, ejerciendo las facultades que les han sido conferidas, sin invadir la esfera del otro poder, evitando que alguno de los dos adquiera preponderancia excesiva.

---

<sup>17</sup> Torres del Moral, Antonio. Op. Cit., Pág. 312.

<sup>18</sup> Noriega Alcalá, Humberto. Regímenes políticos contemporáneos. 2a edición. Chile. Editorial jurídica de Chile. 1993. Pág. 260.

Debido al paso del tiempo el régimen parlamentario ha sufrido considerables cambios, reflejo de esto es la evolución del régimen parlamentario clásico dualista al régimen monista cada uno con características específicas e importancia relevante. Esta evolución es resultado del abandono de la idea de la legitimación divina del monarca, situando ahora la fuente de legitimación en la soberanía popular, ejercida mediante el sufragio universal con la consecuente organización de la ciudadanía en partidos políticos.

Como resultado de esta evolución el monarca fue perdiendo facultades adquiriendo un papel meramente honorario, sin facultades políticas reales. Lo anterior hace que otros órganos constitucionales adquieran importancia.

En el parlamentarismo dualista, el jefe de Estado (titular del poder ejecutivo) tiene poderes y le hace contrapeso al Parlamento.

El parlamentarismo dualista u orleanista, se caracteriza por el derecho que posee el jefe de Estado de revocar o hacer dimitir a sus ministros. El jefe de Estado deja gobernar al Consejo de ministros, pero ejerce control sobre éste y si pierde su confianza lo aleja del poder.

De esta forma el gobierno debe actuar siempre dentro del marco de derecho, pues debe conservar la confianza del Parlamento como del jefe de Estado.

En esta forma de parlamentarismo también existe el Derecho de disolución del Parlamento por el poder ejecutivo. Pero en éste el derecho de disolución es ejercido por el jefe de Estado y no por el gabinete.

De lo expuesto anteriormente se observa que tanto el derecho de disolución del Parlamento como la destitución de los ministros son prerrogativas del jefe de Estado.

Este régimen parlamentario dualista clásico lo encontramos en Gran Bretaña en el siglo XVIII. En dicha época algunos sostenían el origen divino de los monarcas y por otro, algunos con ideas liberales comenzaban a postular la legitimidad política radicada en la voluntad del pueblo.

Con el paso del tiempo se abandonó la concepción del origen divino del monarca, se reconoció constitucionalmente el sufragio universal bajo la concepción de la soberanía popular, la sociedad cada vez más consciente de su papel en la conformación de los poderes comenzó a organizarse formando partidos políticos. Lo anterior trajo como consecuencia que el monarca perdiera sus facultades reales, con el consecuente fortalecimiento del Parlamento o poder legislativo, surgiendo el parlamentarismo monista.

En el parlamentarismo monista, el jefe de Estado ha perdido sus facultades; ya no goza del derecho de disolución del Parlamento se ha convertido en una facultad gubernamental, ni puede destituir a los ministros.

Al perder el jefe de Estado sus facultades, el jefe de Estado se vuelve irresponsable políticamente y el Gabinete es responsable ante el Parlamento.

El jefe de Estado pasa a ser un símbolo de representación nacional, su cargo es honorario.

La concentración del poder en el parlamentarismo monista, consideran algunos autores ya no está en manos del Parlamento, ni del jefe de Estado, sino del Gobierno.

### **C) LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.**

El sistema presidencial se presenta en regímenes republicanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

El presidencialismo se manifiesta donde el jefe del poder ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder.

Encontramos el origen del sistema presidencial en la Constitución norteamericana de 1787. Surgió con la finalidad de tener un Ejecutivo electo e independiente de los demás poderes. El principio general del sistema presidencial es la división de poderes.

Los constituyentes norteamericanos tomaron para la realización de su cometido, las siguientes fuentes:

- a) El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las Constituciones de Carolina del norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales el poder ejecutivo no

está delineado en términos de suspicacia o aversión.<sup>19</sup>

El Ejecutivo dispone de gran influencia en la elaboración de leyes y toma de decisiones de los Congresos y, en muchos casos, en la designación de sus miembros y la de quienes deben presidir el órgano legislativo. En el caso de México, el Presidente de la República tiene facultades para formular iniciativas de leyes, derecho de veto dentro del procedimiento legislativo, y atribuciones reglamentarias.

Un sistema puede ser catalogado como presidencial si su jefe de Estado es elegido popularmente y ejerce su cargo por un periodo de tiempo determinado, además el presidente debe elegir y puede remover libremente a los miembros de su gabinete; otra característica o criterio de clasificación para identificar un régimen presidencial, a decir de Giovanni Sartori es que el presidente no puede ser despedido de su encargo por una votación del parlamento o Congreso.

Para Enrique Sánchez Bringas, las principales características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) La titularidad del ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.
- b) El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno.
- c) El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un periodo determinado.
- d) El presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.
- e) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el Congreso o asamblea.
- f) El presidente no puede disolver al Congreso.
- g) Formalmente los tres órganos públicos -legislativo, ejecutivo, judicial- mantienen el

---

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. 13a edición. México. Siglo veintiuno editores. 1996. Pág. 15.

mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo pero en la realidad el centro político es el Presidente de la República.<sup>20</sup>

En los Estados Unidos surge originalmente el sistema presidencial y de éste se derivan los demás.

Para el Doctor Jorge Carpizo, las características más sobresalientes del sistema presidencial, son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
- d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.<sup>21</sup>

Formalmente hablando el régimen presidencial se caracteriza de la siguiente manera:

- a) División de poderes con el principio funcional de la separación absoluta. Esto quiere

---

<sup>20</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho constitucional. 2a edición. México. ED. Porrúa. 1998. Pág. 457.

<sup>21</sup> Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. 13a edición. México. Siglo veintiuno editores.



decir que cada rama del poder: legislativa, ejecutiva y judicial, funciona independientemente, sin que haya posibilidad de disolución o censuras de una rama en relación con la otra.

El Presidente y el Legislativo son independientes el uno del otro. El Congreso no puede derribar al Presidente ni a sus ministros con un voto de desconfianza, y por su parte, el Presidente no puede disolver el Parlamento.

b) Organización del ejecutivo de manera monocrática, en el sentido que un solo órgano representa tanto la jefatura de Estado como la jefatura de gobierno. Ejerciendo efectivamente ambos poderes.

El presidente es elegido por sufragio universal. Este modo de elección le confiere un poder singular, que desde su origen mismo es independiente del legislativo.

c) El Presidente nombra a sus ministros o secretarios de Estado, pero a diferencia de los sistemas parlamentarios ellos no constituyen un órgano colegiado, no existiendo formalmente un Consejo de ministros.

Los ministros no tienen autoridad política propia; son los dirigentes administrativos de sus departamentos y consejeros y colaboradores del Presidente.

#### **D) LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN LOS RÉGIMENES DE GABINETE.**

Podemos decir que el régimen de gabinete constituye una modalidad o subespecie de los regímenes parlamentarios.

El régimen parlamentario es un sistema típico de colaboración de poderes. Por un lado hay un jefe de Estado (rey o presidente) políticamente irresponsable; por otro, un Parlamento que controla la gestión gubernamental.

El tratadista Manuel Jiménez de Parga, distingue tres subespecies de regímenes parlamentarios:

- *El parlamentarismo dualista.* Otorga al jefe del Estado poderes políticos importantes; un gabinete lo pone en relación con las Cámaras. Los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y con la del parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. El Parlamento influye sobre el gobierno (mociones de censura) y el gobierno influye sobre el Parlamento (votos de confianza).
- *El parlamentarismo monista.* Es una solución política que asigna las funciones políticas más importantes a las Cámaras y al gabinete. El jefe del Estado queda como una magistratura moral. El gobierno es una emancipación del Parlamento; las Cámaras pueden aprobar mociones de censura y votar en contra de cuestiones de confianza; el gabinete dispone del arma de la disolución.
- *El régimen de gabinete.* Se articula formalmente como un parlamentarismo monista, pero funciona de manera distinta. El gabinete es una representación de las mayorías de las Cámaras (o de la Cámara más importante); las mociones de censura son prácticamente imposibles y los votos de confianza se ganan de antemano. Hay un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete. El poder que el Gabinete tiene enfrente y con el que dialoga es la minoría de las asambleas, en último término, el pueblo, que puede retirarle su confianza en las futuras elecciones.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Jiménez de Parga, Manuel. Los regimenes políticos contemporáneos. 6a edición. Madrid. ED Tecnos. 1983. Pág. 136.

Por su parte, Karl Loewenstein distingue las siguientes modalidades:

1. Parlamentarismo clásico.
2. Parlamentarismo híbrido.
3. Parlamentarismo controlado.
4. Parlamentarismo frenado.
5. Régimen de gabinete.<sup>23</sup>

Al primero lo sitúa en la Francia de la III y IV República con el predominio evidente del Parlamento sobre el ejecutivo, traduciéndose lo anterior en inestabilidad gubernamental.

El parlamentarismo híbrido queda situado en la Constitución de Weimar. Tratando de remediarse el excesivo predominio del Parlamento y los efectos de un pluripartidismo exagerado. Para ello se establece la elección directa tanto del jefe de Estado como del Parlamento, por su parte, el jefe de gobierno, necesita la confianza de ambas instituciones.

Loewenstein sitúa al parlamentarismo controlado en la República federal Alemana tras la Ley de Bonn. El jefe de gobierno es propuesto por el jefe de Estado y elegido sin debate por el Parlamento. Para conseguir la máxima estabilidad gubernamental se introduce el mecanismo de voto de confianza o voto de censura o constructivo. La facultad parlamentaria de destituir al canciller sólo será efectiva si el Parlamento elige de forma simultánea a un sucesor. La estabilidad del gobierno se consigue con una merma considerable de las facultades del Parlamento.

El cuarto modelo se sitúa en la Constitución de la IV República Francesa. En concordancia con ésta había de presentarse un desplazamiento del poder del

---

<sup>23</sup> Peña González, José. Derecho y constitución. Primera edición. Madrid. ED Dykinsan. 2003. Pág. 359.

Parlamento al ejecutivo; el jefe de Estado sería elegido por sufragio directo pasando a ser soporte de la soberanía nacional. El modelo contempla un poder ejecutivo dualista en el que la mayor parte de las competencias residan en manos del jefe de Estado.

En el régimen de gabinete, el gabinete ya no necesita la doble confianza (jefe de Estado- parlamento), bastándole contar con una mayoría estable en el Parlamento; además el liderazgo político del jefe de gobierno se basa en el control de un partido que al ganar las elecciones, domina mayoritariamente la sede parlamentaria mientras se mantenga el sistema bipartidista, y al dominar la Cámara accede al Gobierno de la Nación. Con ello se llega al esquema actual que pone en una sola mano el control del legislativo y ejecutivo.

De lo anterior podemos concluir que, en teoría el gobierno sigue siendo responsable políticamente frente al Parlamento y a su vez sigue existiendo el Derecho de disolución del Parlamento a favor del Gobierno; pero su realización práctica es imposible pues desde su origen el Gobierno cuenta con el respaldo del Parlamento al surgir del partido dominante presente en el Parlamento (o de una coalición de partidos, logrando mayoría), derivando como consecuencia de lo anterior que el Parlamento se abstenga de querer disolver al Gobierno; es decir, existe la certeza de que las decisiones que se tomen en el Gobierno van a estar respaldadas por el Parlamento, por lo cual, al contar el Gobierno con este respaldo no va a activar el mecanismo de control que tiene a su favor (derecho de disolución del Parlamento).

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO**

#### **A) LOS DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDADES JURÍDICAS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.**

Para llegar al actual Estado de Derecho, se pasó y superó al Estado absolutista, en éste el monarca ejercía el poder de manera ilimitada.

El monarca sostenía su origen en la voluntad divina, no existiendo algún poder que pudiera juzgar sus actos. Derivado de estas circunstancias el monarca era irresponsable de sus actos.

Como resultado de las arbitrariedades cometidas por el monarca, el pueblo emprendió importantes luchas tendientes a establecer límites al poder del monarca. Con el consecuente establecimiento del Principio de la Separación de poderes (funciones), las funciones Ejecutivas, Legislativas y Judiciales quedaron en manos de órganos distintos, buscando el equilibrio en el ejercicio de éstas, evitándose la concentración de poder en una sola persona.

Al mismo tiempo las legislaciones fueron evolucionando, con el objeto de evitar que los gobernantes en el ejercicio de sus funciones causarían daños o cometieran ilícitos en detrimento del Estado y/o de los particulares.

Manifestándose en la actualidad que las autoridades son elegidas y deben

desempeñar sus funciones dentro del marco legal y sin causar daños a la buena administración del Estado y/o a los gobernados.

En un régimen democrático todos los servidores públicos deben actuar atendiendo al Principio de legalidad; esto es, deben ajustar sus actos a las leyes y reglamentos que regulan la función que desempeñan, mirando siempre por el bien común y nunca anteponiendo sus intereses particulares al interés público.

De tal forma que cuando en el desempeño de su función los servidores públicos incumplen con las obligaciones que la ley les impone, los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice respecto de la responsabilidad: Deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal; y respecto a su significado jurídico, es la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.<sup>24</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto denominado "De la responsabilidad de los Servidores Públicos", de los artículos 108 al 114 establece las bases jurídicas de la responsabilidad de los servidores públicos.

A decir de Narciso Sánchez, Servidor público es la persona que desempeña un trabajo material, intelectual o físico de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 22a edición. España. ED. ESPASA. 2001. Pág. 1959.

<sup>25</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho administrativo. 2a edición. México. ED.

Al respecto Luis Humberto Delgadillo dice, servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el Artículo 47 de las Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por incumplimiento en el cumplimiento de sus obligaciones, que afecten el ejercicio de la función pública.

En términos del Artículo 108 constitucional, se reputan servidores públicos:

“Artículo 108... Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Por otro lado los Gobernadores, los Diputados y los Magistrados de los Tribunales superiores de los Estados y, en su caso los miembros de Los Consejos de las Judicaturas Locales, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; además de las responsabilidades que los ordenamientos estatales puedan establecer en el ámbito de su competencia.

Las Constituciones estatales determinarán quiénes tienen la calidad de servidores públicos, a efecto de establecer quienes pueden ser sujetos de responsabilidad. Al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha emitido las siguientes tesis de jurisprudencia:

---

Porrúa. 2000. Pág. 382.

**PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, AL INCLUIR A LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA COMO SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO, NO INVADE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE AQUÉL, NI LIMITA LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA ESTATAL.**

El artículo 108, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Poderes Revisores de las Constituciones Locales para determinar el carácter de servidores públicos, así como la responsabilidad en que incurran quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios. En el caso de los funcionarios judiciales, el artículo 137 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado por Decreto 1234, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 1o. de septiembre de 2000, al incluir a los Jueces de primera instancia como sujetos de juicio político, no afecta la autonomía e independencia del Poder Judicial Local, pues constituye una facultad legislativa propia del Constituyente, la cual, con base en el propio artículo 108 citado, no invade la función jurisdiccional y administrativa de ese poder. Además, el artículo 137 tampoco limita la facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Local, pues éste, en términos de la Constitución Local y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, podrá conocer de la responsabilidad administrativa de los Jueces de primera instancia, e instruir el procedimiento correspondiente para, en su caso, aplicar la sanción procedente. (No. Registro:183,4598. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 40/2003).

**MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. SU AYUNTAMIENTO TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, PERO CON SUJECIÓN A LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO.**

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución General de la República, corresponde al Constituyente del Estado la expedición de las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos municipales, en tanto que el artículo 107 de la Constitución Política del



Estado de Nuevo León, reserva dicha facultad en relación con todos los funcionarios públicos al Congreso del Estado. Por su parte, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, siempre que se sujeten a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados. Asimismo, de los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, y de los artículos 14, fracción III, 27, fracción XIII, 30, fracciones II, III y V, 31, fracción X, y 79, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la misma entidad federativa, se deduce la existencia de bases suficientes para que los Ayuntamientos puedan válidamente expedir normas reglamentarias en materia de responsabilidades de los servidores públicos municipales, aunque no de manera arbitraria, sino con arreglo a tales bases y con las limitaciones que fijan las disposiciones constitucionales federales y locales, y las leyes aplicables. Consecuente con las disposiciones antes invocadas, el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, tiene atribuciones para expedir disposiciones reglamentarias sobre responsabilidades de las personas que trabajan a su servicio, pero no como una entidad soberana y suprema que excluya el ejercicio de las atribuciones que competen a la Contraloría del Gobierno del Estado, sino con sujeción y apego a las bases indicadas, de cuya observancia dependerá su validez jurídica. (No. Registro: 192,086. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 32/2000).

Por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o designación de cualquier otra naturaleza.<sup>26</sup>

El Artículo 109 constitucional, establece la responsabilidad oficial, la penal y la administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos.

---

<sup>26</sup> Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Por otra parte, el Artículo 111 constitucional refiere la posibilidad de que los servidores públicos también puedan incurrir en responsabilidad civil.

“Artículo 111. . .

En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

De lo anterior concluimos que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidad: penal, civil, oficial y

---

públicos. 4a edición. México, ED. Porrúa. 2001. Pág. 86.

administrativa; reguladas por las Leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, a saber por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos. En este mismo sentido la Suprema Corte de Justicia, ha determinado lo siguiente:

**MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS RESPONDEN CONSTITUCIONALMENTE DEL EJERCICIO INDEBIDO DE SU ENCARGO.**

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, reformada en 1991, impone a los funcionarios municipales electos popularmente la obligación de formular sus declaraciones patrimoniales ante la Contraloría del Estado, pero es infundada la pretensión de que, con ello, se invada la esfera de competencia que el artículo 115 de la Constitución Federal reserva a los Municipios, ya que, por lo contrario, el establecimiento de dicho régimen responde al sistema constitucional de responsabilidades. Así, de los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la intención del Constituyente de regular a ese alto rango las funciones de vigilancia de todos los servidores públicos, a fin de garantizar la transparencia en el ejercicio de la función pública y definir la necesidad de fincar responsabilidades cuando esta función se ejerza en forma indebida; tales disposiciones de la Carta Magna, estatuyen la responsabilidad: política, cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos adopten conductas que perjudiquen los intereses públicos básicos o el buen despacho de los asuntos de su legal competencia; la de carácter penal, por los delitos perpetrados por dichos servidores; y la de índole administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia inherentes al ejercicio del encargo. Cuando estas responsabilidades son del fuero local, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, son materia de las Constituciones Locales y deben ser desarrolladas por las leyes secundarias que al efecto expidan las Legislaturas Locales, tanto en relación con los servidores de los Estados, como de los Municipios. En el Estado de Nuevo León, las normas correspondientes se encuentran plasmadas en los artículos 63, fracción V, 105, 107, 110, 112 y 115 de su Constitución Política, así como en los artículos 2o. y 24, fracciones VII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, 26, inciso a), fracción VII, 160 y 161 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, y 2o., 3o., 41, 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, de cuya relación

concordante se infiere que el régimen de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores del Estado de Nuevo León y de sus Municipios, se apega al sistema constitucional. (No. Registro: 192,085.Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 33/2000).

## **RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.**

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que fallen a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. (No. Registro: 200,154. Tesis aislada. Materia(s):Administrativa, Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P. LX/96).

La responsabilidad oficial a que hace referencia la fracción I del Artículo 109 constitucional, es la que se hace valer a través del "juicio político" en contra de los funcionarios mencionados en el Artículo 110 constitucional, a saber:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura

Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. “

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, esta situación será estudiada y resuelta por el Congreso de la Unión, sólo con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva. Al respecto, citamos las siguientes tesis de jurisprudencia:

**JUICIO POLÍTICO. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS SON SUJETOS DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 109, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, Y 110, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

El artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esa Norma Fundamental y a las leyes federales, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso, la resolución de responsabilidad que llegue a emitir la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia, tendrá sólo un carácter declarativo y se comunicará a

la Legislatura Estatal que corresponda, para que proceda en consecuencia. Por su parte, el artículo 109, primer párrafo, de la Carta Magna dispone que corresponde a los Congresos Locales expedir las leyes conducentes a sancionar a quienes, teniendo el carácter de servidores públicos, incurran en responsabilidad, siendo procedente el juicio político, según lo establecido en la fracción I del propio numeral, respecto de los sujetos enumerados en el artículo 110, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La interpretación conjunta de los aludidos preceptos conduce a determinar que los gobernadores de los Estados pueden ser sujetos de juicio político por los motivos indicados, debiendo las Legislaturas Estatales emitir las normas reguladoras para la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, para el caso de comisión de conductas de esa índole por los mencionados funcionarios. (No. Registro: 192,345. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 1/2000).

**CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAMENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASÍ COMO PARA CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO SE DESVIÉN AQUÉLLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.**

Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en los artículos 74, fracción V y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene facultades para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos por el manejo indebido de recursos federales y que puedan ser constitutivas de responsabilidad política (juicio político), así como para actuar como órgano acusatorio en este tipo de juicios ante la Cámara de Senadores, pero tomando en consideración lo que establece la ley ordinaria aplicable, también lo es que dichas facultades constitucionales no tienen el alcance de permitir que se supervise oficiosamente el ejercicio de tales recursos por parte de autoridades estatales, ni que válidamente se creen comisiones especiales encargadas de vigilar que no se desvíen recursos federales en un cierto proceso electoral estatal. Ello es así, porque, por un lado, el régimen de supervisión del ejercicio de los recursos federales por parte de las autoridades estatales y municipales recae en diversas autoridades que en la mayoría de los casos son de índole estatal, las cuales tienen la encomienda de dar a conocer a las

autoridades federales cualquier ilícito o irregularidad que adviertan en el ejercicio de sus funciones, para que la Federación pueda fincar las responsabilidades que por desvío o manejo indebido de los recursos procedan, salvo en relación con las participaciones, pues por su especial naturaleza, una vez entregadas a las autoridades locales, su ejercicio, supervisión, fiscalización y, en su caso, fincamiento de responsabilidades, es de la competencia exclusiva de las autoridades locales; y, por el otro, porque las referidas facultades constitucionales de la Cámara de Diputados tienen un alcance limitado, pues deben fijarse tomando en consideración lo que prevén las leyes que reglamentan detalladamente su ejercicio, entre ellas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que no autoriza a dicha Cámara para realizar tareas investigatorias de tales conductas entre tanto no medie la denuncia escrita, ratificada y apoyada en pruebas suficientes que permitan presumir la responsabilidad del inculcado y se haya seguido el procedimiento establecido para tal efecto, en cuyo caso, además, la investigación no corresponderá ni al Pleno de la Cámara de Diputados ni a una comisión especial creada ex profeso para ello, sino a la sección instructora que cada legislatura haya integrado para esas eventualidades. Esto es, las facultades que, virtud a su participación en el procedimiento de enjuiciamiento político tiene la aludida Cámara respecto a la investigación de los recursos federales, sólo las tiene expeditas dentro del marco que la ley reglamentaria establece para tal efecto, a través de la sección instructora y dentro del procedimiento respectivo, mas no oficiosamente, en cualquier momento o por conducto de comisiones especiales. (No. Registro: 190,026. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 57/2001).

Las causas para fincar este tipo de responsabilidad a los servidores públicos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 109 constitucional, fracción I son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos numera estas causas:

- I. Ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La responsabilidad oficial es la que se atribuye a un servidor público como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia que las mismas configuren o no un delito sancionado por la legislación común.

Se puede decir que los servidores públicos que pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, son los que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, Luis Humberto Delgadillo afirma que no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

El juicio político de responsabilidad se sigue ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados actuará como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores. Esta es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como lo prevé el artículo 74 constitucional en su fracción V.

Al conocer de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.



Las sanciones que pueden ser impuestas consistirán en la destitución e inhabilitación de los servidores públicos para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después

Por otra parte, la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, encuentra su fundamento en el Artículo 109 constitucional, fracción II, que a la letra dice: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,”

El Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, establece figuras delictivas en las que el sujeto activo, necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

Los delitos que pueden cometer los servidores públicos son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Desaparición forzada de personas,
4. Coalición de servidores públicos,
5. Uso indebido de atribuciones y facultades,
6. Concusión,
7. Intimidación,
8. Ejercicio abusivo de funciones,
9. Tráfico de influencia,
10. Cohecho,

11. Cohecho a servidores públicos extranjeros,
12. Peculado,
13. Enriquecimiento ilícito.

En materia penal existe protección constitucional (anteriormente denominada fuero), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional. La Suprema Corte de Justicia, en una tesis jurisprudencial se refiere a esta figura:

#### **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.**

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos. (No. Registro: 200,104. Jurisprudencia. Materia(s): Penal, Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 37/96).

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: ... Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de

Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral...

Así, también los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, gozan de esta protección para que se pueda proceder contra ellos por la comisión de delitos federales; pero en estos casos el efecto de la declaración de procedencia, será comunicado a las legislaturas locales, para que proceda como corresponda.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización que es denominada declaración de procedencia.<sup>27</sup>

Utilizamos el término protección constitucional, ya que es un error hablar de fuero, pues recordemos que la Constitución en su artículo 13 establece, ...“Ninguna persona o corporación puede tener fuero... estableciendo que sólo “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...”

Esta protección que otorga la Constitución no tiene por objeto instituir privilegios a favor del funcionario; por el contrario, lo que se busca proteger con esta institución es el ejercicio de la función pública.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados anteriormente, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay lugar o no a proceder penalmente contra el

---

<sup>27</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto., Ob. Cit. Pág. 26.

inculpado.

Si la resolución que emita la Cámara de Diputados es negativa se suspenderá todo proceso ulterior.

También existe la posibilidad de que la Cámara de Diputados emita resolución afirmativa, la consecuencia de dicha resolución es que el servidor público será separado de su encargo mientras este sujeto a proceso penal, y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales comunes.

Al igual que en el juicio político, las resoluciones y declaraciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

Cuando el servidor público comete el delito durante el tiempo que esté separado de su cargo, no se requiere declaración de procedencia.

En lo que respecta a la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ésta se encuentra prevista en la fracción III del artículo 109 constitucional.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.<sup>28</sup>

Los servidores públicos que pueden incurrir en esta clase de responsabilidad son: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal; los Gobernadores de los Estados,

---

<sup>28</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 4a edición. México. ED. Porrúa. 1998. Pág. 2832.

los Diputados a las Legislaturas locales, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y todas aquellas personas que apliquen recursos públicos federales.

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Si bien es cierto, que nuestra Constitución no define de manera expresa la responsabilidad civil, en su Artículo 111 párrafo octavo menciona este tipo de responsabilidad: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

La llamada responsabilidad civil se produce cuando en ejercicio de sus funciones los servidores públicos provocan daño o perjuicio a los particulares.

Al respecto Ignacio Burgoa dice, "por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes. La responsabilidad civil a la que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente".<sup>29</sup>

Esta responsabilidad debería ser asumida por el Estado, pues los servidores públicos expresan la voluntad del Estado, no expresan en el ejercicio de sus funciones su voluntad particular.

No obstante lo anterior, el Código Civil Federal en su artículo 1927 establece:

---

<sup>29</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª edición. México. ED. Porrúa. 2000. Pág. 390.

“Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. “

Del artículo anterior se desprende que en principio la responsabilidad civil es a cargo del servidor público y de forma subsidiaria y solidaria al Estado. En la misma tesitura se han emitido los siguientes criterios:

**RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS.**

La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.

(No. Registro: 187.920.. Tesis aislada. Materia(s):Civil. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.3o.C.276 C).

**RESPONSABILIDAD CIVIL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. LOS ACTOS QUE LE DAN ORIGEN SON INDEPENDIENTES DEL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA VÍCTIMA, POR LO QUE TIENE UNA CONNOTACIÓN EXTRACONTRACTUAL.**

Tratándose de responsabilidad civil de los servidores públicos o del Estado (forma subsidiaria), prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que deriva de un acto ilícito, dolo o culpa, no tiene como fundamento el incumplimiento de un contrato, porque esos actos trascienden al contenido y alcance de cualquier convención, es decir, el servidor público encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia o que intencionalmente causa un daño a una persona, es responsable de esos actos independientemente de que exista entre él y la víctima un vínculo contractual, pues los actos que dan origen a este tipo de responsabilidades colocan al causante en la condición de un tercero extraño; por ende, la responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 antes señalado, tiene una connotación extracontractual. (No. Registro: 187,694. Tesis aislada. Materia(s): Civil. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.3o.C.275 C).

Por lo tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza oficial, penal, administrativa y civil; y con una sola conducta se pueden generar simultáneamente varios tipos de responsabilidad, desarrollándose los procedimientos de forma autónoma. Al establecer la autonomía de los procedimientos para aplicar las sanciones, como consecuencia de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos, se respeta la garantía de no imponer dos veces por la misma conducta, sanciones de la misma naturaleza.

## **B) LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES**

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vino a sustituir a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del

Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979.

La ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, en materia de: los sujetos de responsabilidad en el servicio público, sus obligaciones y responsabilidades, así como las sanciones administrativas en que pueden incurrir en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión; así como las que deban resolverse mediante juicio político estableciendo el procedimiento y las autoridades competentes para dicho efecto; además establece el procedimiento a seguir cuando los servidores públicos incurran en responsabilidad penal por la comisión de ilícitos.

Los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son los siguientes: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral. Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales; y todas aquellas personas que apliquen recursos económicos federales.

Recordemos que el juicio político es procedente cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Corresponde iniciarlo sólo durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro del año siguiente al que concluya sus funciones.

El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades, establece cuales son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.



“Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

I. Ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. “

El procedimiento de juicio político inicia con la denuncia ciudadana que se interponga ante la Cámara de Diputados, cuando el servidor público comete alguna de las conductas a que se refiere el Artículo 7 y las contenidas en el párrafo segundo del Artículo 5 (referidas éstas a las infracciones cometidas por las autoridades estatales, cuando se violen la Constitución o las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales).

El escrito de denuncia deberá presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Dentro de los tres días naturales siguientes se informará al denunciado

de la acusación, informándole su garantía de defensa y deberá comparecer dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La denuncia deberá acompañarse de los elementos probatorios necesarios que sirvan para establecer la existencia de la infracción. Pudiendo suceder que por las circunstancias del caso el denunciante no posea las pruebas necesarias, por encontrarse éstas en manos de la autoridad; en este caso la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

El procedimiento se sigue ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión; correspondiendo a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

La cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicio político.

Al proponer la Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos (juicio político y declaración de procedencia) aprobada la propuesta por cada Cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Una vez que la denuncia ha sido ratificada la Secretaría general la remitirá a la Subcomisión de Examen previo. Recibida la denuncia la Subcomisión de Examen

previo, dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles, determinará si el servidor público denunciado se encuentra entre los numerados en el Artículo 108 constitucional, así también determinará si incurrió en infracción y si los medios de prueba son suficientes para presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad, si estos elementos concurren el procedimiento continúa.

Si al analizar la denuncia se encuentra que no hay elementos suficientes para iniciar el procedimiento, se desechará la denuncia presentada.

Por el contrario, si se declara procedente la denuncia, la resolución se remitirá al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia a efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales, dentro de éste se recibirán las pruebas del denunciante y del servidor público, desechándose las que sean improcedentes. Dicho plazo podrá ampliarse.

El inculpado y el denunciante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos las copias certificadas de los documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la Sección o ante las Cámaras. Estando obligadas las autoridades a expedir dichas copias certificadas, sin demora, y si no lo hicieren; la Sección o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida.

También la Sección o las Cámaras podrán solicitar las copias certificadas de constancias que estime necesarias para el procedimiento.

Terminada la instrucción el expediente se pondrá a la vista del denunciante por un plazo de treinta días naturales, y por otro plazo igual a la del servidor público y sus defensores, con el objeto de que tomen datos suficientes que les permitan la

formulación de alegatos los cuales deberán presentar por escrito durante los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo periodo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones, determinando la conclusión o continuación del procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo lo siguiente:

1. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia,
2. Que se encuentra acreditada la responsabilidad,
3. La sanción que deba imponerse, y
4. En caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación para que proceda como corresponda.

La Sección Instructora cuenta con un plazo de setenta días naturales, para practicar las diligencias necesarias y formular sus conclusiones, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Dicho plazo podrá ampliarse por un período que no excederá de quince días. Dichos plazos se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario.

Emitidas las conclusiones la Sección Instructora, las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que informen al Presidente de la Cámara, quien anunciará que la Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, esto se hace saber al denunciante y al servidor público. El día señalado la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de Acusación, previa declaración de su presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o hará una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así

como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto seguido se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

La Cámara no podrá erigirse en órgano de acusación , sin que antes compruebe que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante han sido debidamente citados.

El denunciante, el servidor público y su defensor serán retirados y se procederá a discutir y votar las conclusiones, propuestas por la Sección Instructora.

No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público.

La Cámara de Diputados puede emitir su resolución en dos sentidos, uno sería donde declara que no procede acusar al servidor público y en este caso continuará en el ejercicio de su cargo; y el otro sería, el caso contrario poniéndose al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, remitiendo la acusación. En este último caso se designaran a tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

Una vez que la Cámara de Senadores haya recibido la acusación, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, dicha Sección emplazará a la Comisión de la Cámara de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo anterior, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, proponiendo la sanción (fundada y motivada) que a su juicio deba imponerse al servidor público.

Emitidas las conclusiones, la Sección de Enjuiciamiento entregará sus conclusiones a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

La Secretaría una vez que haya recibido las conclusiones, su presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, la Secretaría citará a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia; la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, posteriormente se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y/o a su defensor, después el servidor público y su defensor deberán retirarse, no así los Diputados; procediéndose a discutir y a votar las conclusiones, aprobando los que sean puntos de acuerdo, haciendo la declaratoria que corresponda el Presidente de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores no podrá erigirse en jurado de sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante han sido debidamente citados.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Pero también podrá imponerse inhabilitación, para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Las declaraciones de los Diputados y Senadores son inatacables.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también establece el procedimiento a seguir cuando los servidores públicos cometan actos

ilícitos, por los cuales son responsables penalmente.

La responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, encuentra su fundamento en el Artículo 109 constitucional, fracción II, que a la letra dice: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,”

El Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, establece 13 figuras delictivas en las que el sujeto activo, necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

En materia penal existe protección constitucional (anteriormente denominada fuero), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: ... “Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”...

...

“Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso los Miembros de los Consejos de la Judicatura locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas

locales, para que en ejercicio de sus funciones procedan como corresponda”.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada declaración de procedencia. Así la Suprema Corte de Justicia establece:

#### **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.**

La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal. (No. Registro: 200,103. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional, Penal. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 38/96).

El procedimiento para fincar responsabilidad penal a los servidores públicos inicia cuando se presenta denuncia o querrela por particulares o por requerimientos del Ministerio público.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, concluida esta etapa la Sección determinará si se procederá penalmente contra el inculcado o no.



La Sección Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, dicho plazo podrá ampliarse (dicha ampliación se hará observando las reglas de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento de juicio político).

Si la Sección Instructora considera que la imputación es notoriamente improcedente, se lo comunicará la Cámara de Diputados, a efecto de que esta Cámara decida si se continúa con el procedimiento o se desecha. Si se desecha podrá reanudarse el procedimiento posteriormente si aparecen causas que lo motiven.

El presidente de la Cámara de Diputados, anunciará que la Cámara debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen en la Secretaría general de la Cámara, situación que hará saber al inculpado y a su defensa, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público. La Cámara no podrá erigirse en órgano de procedencia, sin que antes se compruebe que el Servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y el Ministerio público han sido debidamente citados.

El día designado, la Cámara de Diputados conocerá el dictamen de la Sección Instructora y sus conclusiones, acto continuo se concederá la palabra al denunciante o querellante y en seguida al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Después de esto el servidor público, su defensor y el denunciante o querellante serán retirados de esta sesión, procediendo a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara de Diputados declara que hay elementos para proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes.

Si la Cámara declara que no se procederá contra el inculpado, en este caso no habrá lugar a procedimiento posterior mientras subsista el fuero (esto es mientras no concluya su cargo). Dicha declaración no es obstáculo para que cuando concluya su cargo el servidor público se le continúe el procedimiento.

Las declaraciones de los Diputados y Senadores son inatacables.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativas a la responsabilidad administrativa se continúan aplicando a los servidores públicos de los órganos ejecutivos, legislativo y judicial del Distrito Federal (a los servidores públicos federales se les aplicara la ley Federal de Responsabilidades Administrativas).

Dichos servidores públicos tendrán las siguientes obligaciones y su incumplimiento, dará inicio al procedimiento administrativo, con la consecuente aplicación de sanciones; el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades establece lo siguiente:

“Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de los derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o

ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve tenga a su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de haber concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en el año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al

que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría (hoy Secretaría de la Función Pública), conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito ante el superior jerárquico o la Contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir

respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que impongan las Leyes reglamentarias."

Se ha dicho las causas que prevé este artículo de ninguna manera son limitativas, sino enunciativas. Tal y como se desprende de la siguiente tesis:

## **SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS**

**O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS.**

El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47. (No. Registro: 182,082. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 6/2004).

El procedimiento disciplinario se iniciará con las quejas y denuncias que se hagan contra el servidor público, con motivo del incumplimiento de las obligaciones en que incurra el servidor público.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) impondrá las sanciones administrativas atendiendo al siguiente procedimiento:

Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, se le deberá indicar, día, hora y lugar en que se celebrará la audiencia, así como su derecho a ofrecer pruebas. A esta audiencia

también asistirá el representante de la dependencia.

Entre la fecha de citación y la fecha de la audiencia, deberá mediar un plazo de cinco días mínimo y un máximo de quince.

Admitidas las pruebas se procederá a su desahogo; resolviendo la Secretaría dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, con la consecuente imposición de la sanción. Esta resolución deberá notificarse al interesado dentro de las setenta y dos horas siguientes, así también se informará al jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

Las sanciones aplicables por la comisión de faltas administrativas, son:

- I. Apercibimiento privado o público,<sup>30</sup>
- II. Amonestación privada o pública,<sup>31</sup>
- III. Suspensión,
- IV. Destitución del puesto,
- V. Sanción económica,
- VI. Inhabilitación temporal. Si ésta se impone como consecuencia de actos u omisiones que impliquen lucro o se causen daños o perjuicios, la inhabilitación será de un año hasta diez años, si el monto no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si se excede dicho límite.

Las sanciones se impondrán tomando en cuenta: la gravedad de la infracción, el nivel socioeconómico del servidor público, sus antecedentes, nivel jerárquico y su

---

<sup>30</sup> Se entiende al apercibimiento como la conminación que se hace a alguna persona, cuando se teme con fundamento que esta en disposición de cometer un delito ya sea por su actitud o por amenazas de que en caso de cometer el delito que se propone, u otro semejante, será considerado como reincidente. Es una medida esencialmente preventivo.

<sup>31</sup> Es la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Se aplica una vez que el acto u omisión fue cometido.



antigüedad, las circunstancias en las que se cometió la infracción, si el servidor público es reincidente y el monto del beneficio obtenido como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) podrá decretar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, en cualquier momento, previa o posteriormente a la citación, si así lo estima conveniente para la iniciación o desarrollo de las investigaciones; dicha suspensión no prejuzga la responsabilidad del inculpado. Esta suspensión cesará los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría.

Cuando a un servidor público se le hubiese suspendido temporalmente y de las investigaciones resulta que no es responsable, será restituido en el goce de sus derechos y le serán cubiertas las percepciones que dejó de recibir por efecto de la suspensión.

Si el nombramiento de un servidor público es facultad del Presidente de la República, deberá pedirse autorización a éste para suspender al servidor público; también se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requiere de la ratificación de éstos.

Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas, por las que se le imputan las sanciones; las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este Tribunal tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de sus derechos. Así lo establece la siguiente jurisprudencia:

#### **SERVIDORES PÚBLICOS. LA RESTITUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS DERECHOS DE**

QUE HUBIERAN SIDO PRIVADOS CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA DICTADA CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE SEA ANULADA POR SENTENCIA FIRME DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDE ÍNTEGRAMENTE A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE PRESTABAN SUS SERVICIOS.

Establece el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, que las sentencias firmes del Tribunal Fiscal de la Federación que anulen las resoluciones sancionadoras dictadas con fundamento en dicha ley, "tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas". Este artículo no hace distinción alguna respecto de los derechos que debe restituir al servidor público la dependencia o entidad en la que preste o haya prestado sus servicios cuando se declare la nulidad de la resolución sancionadora, por lo que aquella debe restituirlo en la totalidad de los derechos aludidos, incluidos los de carácter laboral, entre ellos, el de la reinstalación, el del pago de los salarios caídos cuando proceda o el de cualquier otra prestación o derecho que hubiera perdido el servidor público. Al artículo 70 citado no es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 6/92 de la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte con el rubro: "DESTITUCIÓN DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR ORDEN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. ÉSTA DEBE PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS CUANDO ES ANULADA LA ORDEN.", en la que se sostiene que tratándose de los trabajadores mencionados al patrón corresponde sólo reinstalarlos, mientras que a la secretaría mencionada toca cubrir los salarios caídos porque aquél no actuó por voluntad propia sino acatando la orden de la secretaría, en virtud de que la jurisprudencia de referencia se estableció al interpretar el artículo 70 antes de su reforma, mismo que no precisaba a quién correspondía restituir al servidor público en el goce de sus derechos en el supuesto aludido. (No. Registro: 195,836. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 51/98).

También podrá impugnarse la resolución ante la propia autoridad, mediante el

recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es aconsejable interponer el recurso de revocación, pues de esta forma podemos impugnar la resolución ante dos instancias, ya que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si así lo solicita el recurrente, si:

1. Cuando se imponga una sanción económica su pago se garantiza. Las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal.
2. La sanción es diferente a la económica, se concede la suspensión si:
  - a. Se admite el recurso,
  - b. La ejecución de la sanción recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente,
  - c. La suspensión trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy de la Función Pública) o por el superior jerárquico.

Además de los mencionados recursos, se puede hacer valer el juicio de amparo; no sin antes agotar los recursos que la legislación otorga, atendiendo al Principio de Definitividad.

Se plantea la posibilidad de que el servidor público que cometió una falta administrativa, la confiese y en este caso se le impondrán dos terceras partes de la sanción aplicable si es de naturaleza económica; y será a discrecionalidad de quien resuelva si se le aplica la suspensión, separación o inhabilitación.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública) tendrá un registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, esto con el objetivo de establecer desproporción entre los bienes del servidor público y el monto de sus ingresos; a este efecto la Secretaría podrá ordenar la realización de visitas de inspección y auditorías.

Lo que se busca al establecer un Registro de situación Patrimonial de los Servidores Públicos, es conocer la riqueza, los bienes e ingresos que percibe el servidor público, tanto en el momento de su ingreso, a la función pública, como al permanecer en ella o cuando renuncia o asciende para ocupar otro cargo.

Sobre todo se pretende llevar un control de aquellos servidores públicos que manejen recursos, fondos y valores públicos, así como bienes o insumos del Estado; para evitar que aumenten ilegalmente sus ingresos.

Cuando el servidor público no acredite el incremento legal de su patrimonio, se aplicarán sanciones penales a los servidores públicos por incurrir en enriquecimiento ilícito.

Se aplicarán supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal en todas las cuestiones no previstas en esta Ley, y en la apreciación de las pruebas; tal como se establece en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE**

## **PROCEDIMIENTOS PENALES.**

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley supletoria aplicable, cuando ésta no prevea algunas cuestiones sobre el procedimiento así como en la apreciación de las pruebas, lo es el Código Federal de Procedimientos Penales; esto es, cuando se diriman cualesquiera de los procedimientos establecidos en la citada ley, incluso el relativo a cuestiones sobre responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, pues no existe ninguna otra disposición que autorice emplear otro ordenamiento en supletoriedad; siendo irrelevante, que dicho precepto esté contenido en el capítulo IV del título segundo, relativo a las disposiciones comunes para los capítulos II y III de ese mismo título, que se refieren al procedimiento en el juicio político. (No. Registro: 190,265. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.7o.A. J/12).

## **C) LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra vigente desde el 13 de marzo de 2002, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, y es aplicable a los servidores públicos federales.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Tal como lo establece la siguiente jurisprudencia:

**SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.**

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el

nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado. (No. Registro: 184,396. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.4o.A. J/22).

De esta manera la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece el procedimiento administrativo a seguir para fincar este tipo de responsabilidad a los servidores públicos federales, mencionados en el Artículo 108 constitucional, tales como: los miembros del Poder Judicial Federal, los representantes de elección popular, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; así como a los servidores públicos pertenecientes al Instituto Federal Electoral, y toda aquella persona que maneje o aplique recursos públicos federales.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es reglamentaria del Artículo 109 constitucional, en lo relativo a quiénes son sujetos de

responsabilidad administrativa, las obligaciones que deben observar en el ejercicio de su cargo los servidores públicos, así como las sanciones y responsabilidades en que pueden incurrir derivado de su incumplimiento; la citada ley establece el procedimiento a seguir para la aplicación de estas sanciones, detallando quienes son las autoridades competentes para aplicarlas.

Respecto a la situación patrimonial de los servidores públicos, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la creación de un registro patrimonial, con el objeto de detectar oportunamente probables conductas ilícitas, que impliquen un cambio sustancial y desproporcionado en el patrimonio de los servidores públicos.

El Artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, numera las obligaciones que los servidores públicos están obligados a observar en el ejercicio de su cargo y en caso de incumplimiento, se puede exigir responsabilidad administrativa a éstos.

“Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o

comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación.

VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudieran implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado



por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es implacable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en interés en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley;

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sea para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;

XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado

del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.”

Se ha dicho que este artículo numera las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su encargo de manera enunciativa y no limitativa.

No sólo el incumplimiento e inobservancia de las disposiciones contenidas en el artículo, pueden generar el inicio del procedimiento administrativo de responsabilidades sino que, en general el no cumplir con lo dispuesto por la normatividad en general aplicables al servicio público, tal y como se desprende de los siguientes criterios:

**SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.**

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado.

Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia de que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto,

circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberán valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación. (No. Registro: 182,083. Tesis aislada. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: I.7o.A.272 A).

**SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS.**

El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47. No. Registro: 182,082. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 6/2004).

El procedimiento para imponer las sanciones administrativas por incumplimiento de las anteriores obligaciones, corresponde investigarlo, tramitarlo y resolverlo a los contralores internos, a los titulares de los departamentos de auditoría, de quejas y de responsabilidad de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración pública federal y de la PGR; además la Secretaría de la Función Pública puede instruir el procedimiento cuando así lo determine atendiendo a la naturaleza y gravedad de las infracciones denunciadas.<sup>32</sup> Al respecto citamos la siguiente jurisprudencia:

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, DESCENTRALIZADA Y DE LOS MUNICIPIOS. LAS FACULTADES PARA SUSTANCIAR LOS PROCEDIMIENTOS Y APLICAR LAS SANCIONES COMPETEN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL Y A LOS MUNICIPIOS, RESPECTIVAMENTE, Y NO AL LEGISLATIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL).**

La citada disposición, en cuanto faculta al Congreso del Estado de Morelos para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por virtud de las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, porque se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente de sus artículos 108 y 113, de los cuales se infiere que en concordancia lógica con la naturaleza administrativa de esa materia, fanto el procedimiento como la sanción -ambos administrativos-, corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público administrativo a quien se atribuye la

<sup>32</sup> Para los efectos de la LRASP se entiende por contralor interno y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidad: a 105 titulares de las contralorías internas y a 105 de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidad, designados por la Secretaría de la Función Pública.

infracción, o bien, a un órgano específico del propio nivel de gobierno, de modo que si el Congreso Local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, rompe con el equilibrio de poderes que la Constitución Local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (No. Registro: 189,594. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 67/2001).

El procedimiento iniciará motivado en las quejas y denuncias que se hagan derivadas del incumplimiento en que incurra el servidor público, desarrollándose de la siguiente manera:

Se citará al presunto responsable a una audiencia a efecto de que rinda su declaración respecto a los hechos que se le imputan y que pueden constituir responsabilidad, a dicha audiencia deberá asistir personalmente.

Deberá notificarse al presunto responsable de la celebración de la audiencia, indicándole el día, la hora, el lugar y la autoridad ante la que se llevará a cabo, así mismo se le hará saber los actos y omisiones que se le imputen y su derecho a asistir acompañado de defensor. Dicha notificación surtirá efectos al día siguiente en que se practique, pues recordemos que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria en este procedimiento, tal y como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS QUE SE INICIEN, TRAMITEN Y RESUELVAN CONFORME A LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE MARZO DE 2002, LAS NOTIFICACIONES DE LAS RESOLUCIONES SURTEN EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE PRACTICAN.**

Cuando se trata de procedimientos administrativos disciplinarios de servidores públicos federales que se inicien, tramiten y resuelvan bajo la vigencia de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, conforme a lo dispuesto en su artículo 47, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles para resolver las cuestiones del procedimiento no previstas en esa ley, el cual en el artículo 321 establece que toda notificación surtirá sus efectos el día siguiente al en que se practique. En consecuencia, de conformidad con dicho precepto las notificaciones de las resoluciones firmes dictadas en esa materia surtirán sus efectos el día siguiente al en que se efectúen. (No. Registro: 181,660. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 41/2004).

Entre la fecha de notificación y la de la celebración de la audiencia, mediará un plazo de cinco días como mínimo y un máximo de quince.

Pueden presentarse dos situaciones el día de la audiencia; una sería el caso que el servidor público no asista a la audiencia, sin existir causa justificada en este caso los actos y omisiones que se le imputen se consideraran afirmativos; el segundo caso se presentará cuando el servidor público asista a la audiencia.

Concluida la audiencia a la que el servidor público asistió, esté contará con un plazo de cinco días, para ofrecer las pruebas que estime necesarias a fin de desvirtuar los actos u omisiones que se le imputan.

Admitidas y desahogadas las pruebas, contarán con un plazo de 45 hábiles días la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidad, a fin de resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, dicho plazo podrá ampliarse por una sola vez hasta por 45 días. Si la resolución que se emita determina la existencia de responsabilidad, al servidor público se le impondrá la sanción administrativa correspondiente.

Las sanciones que se pueden imponer por faltas administrativas son:



1. Amonestación privada o pública,
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de un año,
3. Destitución del puesto,
4. Sanción económica. Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución. La Tesorería de la Federación, en cualquier etapa del procedimiento administrativo, procederá al embargo precautorio del servidor público a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponérsele, si existe riesgo de que se oculte o enajene o dilapide sus bienes.
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se hayan causado daños o perjuicios, ni se hubiera obtenido beneficio o lucro, la inhabilitación será de 6 meses a un año; cuando sí se hubiere obtenido beneficio o lucro y éste no excede el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal. La inhabilitación será uno a diez años; si se excedió dicho límite o las infracciones son graves el plazo de inhabilitación será de 10 a veinte años.

A raíz de la imposición de este tipo de sanción, la persona sancionada no puede ocupar cargo alguno en la administración pública, por el tiempo que haya sido sancionado, siendo para algunos esta sanción violatoria de las Garantías individuales; el siguiente criterio establece que no es así:

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.**

El artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el

artículo 5o. de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicha garantía no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, pues lo que prohíbe la referida garantía es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos, imperativo que no se vulnere cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones previstas por la propia ley, cuya regulación es necesaria, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la citada regulación, por ser de destacado interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz. Además, de conformidad con el precepto constitucional mencionado, la libertad de trabajo no sólo puede vedarse por determinación judicial, sino también por resolución gubernativa, como la dictada por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa. (No. Registro: 191,700. Tesis aislada. Materia(s):Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P. LXXIX/2000).

Se impondrán sanciones económicas cuando se haya obtenido beneficio o lucro, o se hayan causado daños y perjuicios. Dichas sanciones podrán ser de hasta tres tantos del beneficio o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados.

Los órganos encargados de la imposición de las sanciones, deberán observar lo siguiente:

- La gravedad de la responsabilidad,
- El nivel socioeconómico del servidor público,
- El nivel jerárquico del servidor público, su antigüedad y antecedentes,
- Si es reincidente, y

- El monto del beneficio o lucro obtenidos derivados de la infracción.

Dicha resolución será notificada al servidor público en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Deberá notificarse la resolución dentro de un plazo de diez días hábiles, a la persona que tenga la facultad de ejecutaria. En el caso de la amonestación deberá ser ejecutada por el jefe inmediato, la suspensión o destitución por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, la inhabilitación será ejecutada en términos de la resolución dictada y en el caso de las sanciones económicas corresponde a la Tesorería de la Federación ejecutarlas.

Podrá determinarse la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión para el servidor público, cuando a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidad sea conveniente para la continuación o iniciación de la investigación, dicha suspensión no prejuzga la existencia de responsabilidad del servidor público inculpado.

Cuando el nombramiento de un servidor público sea facultad del jefe del Ejecutivo Federal, se requerirá autorización de éste para determinar la suspensión del servidor público; así, también se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión permanente, cuando el servidor público sea ratificado por éstos en ejercicio de las facultades que le confiere Nuestra Carta Magna.

La suspensión se anula cuando así lo determinen las mismas autoridades que la impusieron, en caso de que la suspensión continúe durante todo el proceso cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Si de las investigaciones realizadas se desprende que el servidor público no cometió ninguna infracción, se le restituirá en el goce de sus derechos y se le cubrirán

las percepciones que haya dejado de recibir.

Cuando se determine que el servidor público es responsable administrativamente y con sus actos u omisiones haya causado daños y perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría de la función pública, el contralor interno para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad a la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas reconozcan la responsabilidad de indemnizar o no al particular, sin que tengan que acudir a la vía judicial; o bien puede el particular acudir directamente a la dependencia o entidad para los mismos efectos.

En el caso de que la dependencia o entidad no indemnicen al particular o la indemnización que otorguen no sea suficiente, los particulares tendrán expedita la vía judicial para exigirla.

Si en la resolución que se dicte resulta que el servidor público es responsable de los actos u omisiones que se le imputaron, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este sentido, citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO PUEDE PLANTEARSE UN PROBLEMA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN DE LEY CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, YA QUE EN ESTE SUPUESTO ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL.**

De lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnabile ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido

de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable. (No. Registro: 194,476. Jurisprudencia. Materia(s):Administrativa, Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis: 2a./J. 13/99).

El recurso de revocación se interpondrá ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.

Cuando el servidor público interponga el recurso de revocación, deberá tramitarlo por escrito, expresando sus agravios y ofreciendo las pruebas que considere necesarias.

Presentado el recurso la autoridad emitirá un acuerdo en donde determine su admisión o en su caso su desechamiento, así como que pruebas fueron admitidas.

Las pruebas que hayan sido admitidas se desahogarán y dentro de los treinta días hábiles siguientes, la autoridad emitirá resolución, notificándola al interesado en un plazo no mayor de 72 horas.

La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución recurrida a solicitud del promovente, si antes:

1) Ha garantizado el pago, cuando la sanción sea económica.

2) Si la sanción es diferente a la económica, la suspensión se concede si:

- a. Se admite el recurso.
- b. Si su ejecución produce daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente.
- c. La suspensión no trae como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Quando la resolución administrativa se impugne ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las sentencias firmes que pronuncie tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Si la resolución es revocada tendrá que restituirse al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también podrá decretar la suspensión, si se han cumplido los requisitos antes mencionados.

La resolución que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá ser impugnada por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor interno o el titular del área de responsabilidad, según corresponda. En ningún caso podrá impugnarse por los denunciantes:

**RESPONSABILIDAD OFICIAL, QUEJA ADMINISTRATIVA POR. EL DENUNCIANTE CARECE DE LEGITIMACION PARA PROMOVER AMPARO.**

El denunciante de faltas oficiales de funcionarios públicos carece de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida en favor del funcionario en el procedimiento respectivo porque la ley de la materia no tutela intereses particulares, sino públicos, de tal suerte que, en forma análoga a lo que sucede en materia penal, la acción del particular se agota en la denuncia respectiva, cuyo destino final queda al arbitrio exclusivo de la autoridad que de ella conozca. (No. Registro: 204,731. Jurisprudencia. Materia(s):Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: 1.2o.A. J/2).

Prescriben en tres años las facultades que tienen la Secretaría, el contralor interno

o el titular del área de responsabilidad, para imponer las sanciones; contados a partir del día siguiente en que se hubieran cometido las infracciones o a partir del momento en que hayan cesado, si fueren de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, dichas infracciones son:

...

"VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o , en general, que mejoren sus condiciones. como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y”

...

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización por los daños y/o perjuicios sufridos prescribe en dos años contados a partir de la notificación de la resolución administrativa, que haya declarado cometida la falta administrativa.

Cuando los servidores públicos integrantes de la Secretaría de la función pública, incumplan las obligaciones que establece el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, serán sancionados por la contraloría interna de la propia Secretaría.

El titular de la Contraloría interna de la Secretaría de la función pública, es designado por el presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Existe la posibilidad de que el servidor público que haya incumplido con sus obligaciones, confiese su responsabilidad; en este caso se procederá de inmediato a dictar resolución y se impondrán al servidor público dos terceras partes de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica y por lo que respecta a La indemnización ésta deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y todos los casos deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiera percibido con motivo de la infracción; imponiéndose la suspensión, destitución o inhabilitación a juicio de quien



resuelva.

Una vez que el servidor público haya cumplido sus funciones, durante el año siguiente deberá cumplir con algunos impedimentos que la Ley establece, a fin de evitar actos de deslealtad y corrupción por el conocimiento que puede tener el ex servidor público que dejó de prestar sus servicios a la entidad o dependencia. Dichas restricciones o impedimentos no violan el Artículo 5° de la Constitución, de trabajar y ejercer profesión siendo lícita.

#### **D) LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, tal como lo establece el Artículo 108 constitucional, en su párrafo segundo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, ha pronunciado el siguiente criterio jurisprudencial:

**JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.**

El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser

establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad. (No. Registro: 192,346. Jurisprudencia. Materia(s):Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis: P./J. 3/2000).

Para los demás funcionarios la responsabilidad es absoluta, pues responden de toda clase de delitos; mientras que la responsabilidad del Presidente de la República queda limitada a los delitos a que se refiere el Artículo 108.

Es importante mencionar que el Presidente de la República no será sujeto a la jurisdicción de los Tribunales comunes, pues de la acusación sólo conocerá la Cámara de Senadores.

El procedimiento para fincar responsabilidad al Presidente de la República se seguirá únicamente ante la Cámara de Senadores, y ni en la Constitución ni en una ley reglamentaria existe, el procedimiento para fincar responsabilidad al jefe del Ejecutivo ni la sanción que se impondrá.

Hay que recordar que la Constitución de 1857 era más específica en cuanto a las causas por las que se le podía fincar responsabilidad al Presidente de la República, considerando la posibilidad de acusarlo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, esto sólo durante el tiempo que duraba en el cargo.

## CAPÍTULO CUARTO.

### EL NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL

#### A) RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Nuestro régimen jurídico establece los diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, integrantes de los Poderes constituidos; empero, de este régimen queda excluido el Presidente de la República, quien se encuentra en una situación excepcional, esto derivado o como consecuencia del régimen de gobierno presidencial que tenemos, el cual no contempla que el Presidente (jefe de gobierno, además de jefe de Estado) sea sujeto de responsabilidad política como sucede en los Países que cuentan con un régimen de gobierno parlamentario.

El Presidente de la República sólo es sujeto de responsabilidad jurídica tal y como lo establece el Artículo 108 constitucional "El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

De lo anterior se desprende que el Presidente, a diferencia de los demás servidores públicos no es sujeto de responsabilidad administrativa, oficial y civil, sino sólo de responsabilidad penal. Además la Constitución establece otro privilegio procesal a su favor, consistente en que sólo puede conocer la acusación la Cámara de Senadores, pero en ningún ordenamiento legal se establece el procedimiento a seguir y menos aún la sanción aplicable, resultando de esto que la responsabilidad jurídica que la Constitución ha establecido al Presidente sea prácticamente inexistente.

Este privilegio que otorga nuestra Carta Magna al Presidente de la República, no

tiene ningún fundamento, pues al igual que los demás servidores públicos, él ejerce funciones de gobierno y debería responder de sus actos y las consecuencias de sus decisiones, con el fin de evitar una situación de impunidad; consecuentemente, debería estar sujeto a los mismos tipos de responsabilidad jurídica que se les exige a los demás servidores públicos, a saber la responsabilidad oficial, la civil, la penal y la administrativa, lográndose de esta forma borrar la desigualdad jurídica que existe entre el Presidente y los demás servidores públicos.

Además de lo anterior el Presidente de la República no es políticamente responsable ante ningún órgano por el contenido, ni los efectos de sus decisiones, sin que se pueda garantizar la constitucionalidad de éstas.

El presidente de la República al ejercer atribuciones constitucionales amplias y concentrar en su persona una gran cantidad de poder político, es prácticamente inimputable y totalmente irresponsable políticamente.

Nuestra propuesta no está fuera de la realidad, pues en otros países con régimen presidencial existe regulación al respecto, tal como queda demostrado con los siguientes ejemplos:

La Constitución Política del Estado de Bolivia, en el Artículo 118 establece:

“I. Son atribuciones de la Corte Suprema:

...

5ª *Fallar en los juicios de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Prefectos de Departamento por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, a requerimiento del Fiscal General de la República, previa autorización del Congreso Nacional, fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros, en*

cuyo caso el sumario estará a cargo de la Sala Penal y si ésta se pronuncia por la acusación, el juicio se substanciará por las demás salas, sin recurso ulterior.”

Por su parte la Constitución Política de la República de Chile, consagra como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo siguiente:

“Artículo 48.

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

2. Declarar si ha o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) *Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.*”

El Salvador también regula en su Constitución la responsabilidad jurídica del Presidente de la República:

“Artículo 236.- *El Presidente, el Vicepresidente de la República, los Diputados, los Designados a la Presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el*

Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y los representantes diplomáticos, *responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan.*”

De las disposiciones constitucionales citadas anteriormente, se desprende que el Presidente no tiene ninguna situación privilegiada frente a los demás servidores públicos, sino que por el contrario al igual que éstos puede ser sujeto de responsabilidad jurídica.

## **B) RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE**

La responsabilidad política a diferencia de la responsabilidad jurídica no implica violaciones a la legislación y las causas de imputación tampoco están previstas necesariamente en alguna ley. Lo que se controvierte cuando se exige responsabilidad política al miembro de un gobierno es la existencia de confianza o apoyo que éste debe seguir conservando para continuar ejerciendo el cargo. Si resulta que ha perdido la confianza de quienes lo apoyaron para ejercer el poder, no podrá seguir gobernando.

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos visto que dependiendo del régimen político o forma de gobierno que se tenga en un País, las responsabilidades a que están sujetos los detentadores formales del poder son diversos; así en un régimen parlamentario tanto los integrantes del Poder Ejecutivo como del Legislativo son sujetos de responsabilidad política, además de la jurídica. En cambio, en un régimen presidencial y en particular en nuestro país los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sólo son sujetos de responsabilidad jurídica, no así de responsabilidad política.

En el régimen de gobierno parlamentario, el Poder Ejecutivo y el Legislativo se encuentran en el mismo nivel, motivo por el cual entre estos dos Poderes existe un control recíproco. El gobierno (el Gobierno se integra con el primer ministro -jefe de gobierno- y su gabinete formado con los ministros nombrados por aquél) debe contar con la confianza del Parlamento durante su gestión, si la pierde está obligado a dimitir.

La facultad del Parlamento para exigir la responsabilidad política del gobierno se ve correspondida por la del gobierno para disolver la o las Cámaras. La disolución es un acto del gobierno mediante el cual se pone fin anticipado al mandato del Parlamento y se convoca a nuevas elecciones.

La puesta en juego de la responsabilidad gubernamental no sólo puede provenir del Parlamento; el propio gobierno puede poner en juego su responsabilidad política a través de una moción de confianza, por la cual el gobierno solicita a la Cámara o Cámaras ante las que es responsable si ellas le mantienen su confianza.

El hecho de que el Parlamento pueda disolver el gabinete ministerial no significa que pueda revocar los actos desarrollados por el gobierno, ni indicarle cómo debe desarrollar sus funciones, permitiendo la conservación del Principio de la División de Poderes (funciones).

En nuestro caso particular, los miembros del Gabinete (Secretarios de Estado) sólo son sujetos de responsabilidad jurídica, generándose ésta cuando incumplen con lo estipulado en la legislación, siendo de alguna manera responsables políticamente por su actuación sólo ante el Presidente de la República, pues es quien los nombra y destituye libremente.

En nuestro país, en la figura del Presidente de la República se concentra gran cantidad del poder político, razón por la cual podría decirse que el Poder Ejecutivo está en muchos casos por encima del Poder Legislativo, por lo cual, ni el Presidente ni los

Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso de la Unión (Poder Legislativo), en contrapartida de lo que sucede en un régimen de gobierno parlamentario, donde ambos Poderes se encuentran en el mismo nivel, existiendo medios de control recíprocos entre ambos Poderes constitucionales.

En nuestro sistema jurídico los secretarios de Estado o ministros, al igual que los demás servidores públicos sólo pueden ser sujetos de responsabilidad oficial, penal, civil y administrativa tal y como lo determina la Constitución.

El Congreso de la Unión no puede activar ningún mecanismo tendiente a conseguir la dimisión del Gobierno; y por su parte, el Presidente tampoco puede disolver el Parlamento.

Proponemos que los secretarios de Estado, sean responsables políticamente ante el Congreso de la Unión y no quede a voluntad del Presidente de la República su permanencia en el cargo. Evitándose que el nombramiento que haga el Presidente sea resultado de amistades o favores, al convertirse en necesaria e indispensable la confianza que el Congreso de a los Secretarios de Estado, no sólo al momento de su nombramiento, sino también durante el desempeño de su cargo.

### **C) EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE**

Si bien es cierto que nuestra Constitución Política determina los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, incluidos los secretarios de Estado en términos prácticos, cuando se exige responsabilidad jurídica a los servidores públicos de mayor jerarquía (entre éstos los secretarios de Estado), en la mayoría de los casos influyen razones políticas para que los procedimientos en su



contra no fructifiquen.

El hecho real es que ni el Presidente de la República, ni los secretarios de Estado están sujetos a ningún tipo de responsabilidad política y difícilmente se les puede exigir responsabilidad jurídica en la práctica, lo cual implica que las personas que tienen en sus manos el gobierno y la administración pública federales, no responden ante ningún órgano por las decisiones que toman.

En consecuencia, es necesario crear un Tribunal constitucional, encargado de la sustanciación y resolución de los procesos cuyo objeto sería determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad del servidor público; a fin de que este mecanismo de defensa de la Constitución se lleve a la práctica y no se quede cómo un adorno jurídico más; que la posibilidad de exigir responsabilidad jurídica a los servidores públicos sea real y no un elemento más para decir que nuestro país es democrático, ocultando el verdadero grado de impunidad que impera en nuestro país.

#### **D) EL CONTROL DEL PODER PRESIDENCIAL MEDIANTE LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DE LOS MIEMBROS DE SU GOBIERNO**

El presidente de la República en un régimen de gobierno presidencial y en particular en nuestro país, concentra en su persona todas las atribuciones de gobierno y gran cantidad de poder político, sin estar sujeto a ningún tipo de control eficaz por parte del órgano legislativo.

Al proponer que los miembros del gabinete, también llamados secretarios de Estado sean responsables políticamente ante el Congreso de la Unión, no proponemos que al Presidente de la República también se le exija este tipo de

responsabilidad, sino sólo proponemos que esté sujeto a la misma responsabilidad jurídica que los demás servidores públicos.

El Congreso de la Unión ejercería control sobre el Presidente de la República, al estar facultado para ratificar el nombramiento de los Secretarios de Estado y para removerlos de su cargo mediante un voto de censura o de desconfianza, promovido por el Congreso o los ciudadanos.<sup>33</sup> De esta forma los secretarios de Estado actuarían con apego a la Constitución y demás leyes, evitando la comisión de actos y la toma de decisiones arbitrarias contrarias al interés público, tendientes a que el servidor público obtengan un beneficio personal; ya que de lo contrario el Congreso de la Unión determinaría la separación del servidor público de su cargo. Como resultado de lo anterior, tendríamos servidores públicos eficientes y comprometidos con el cargo que ostentan.

---

<sup>33</sup> Se estructuraría la revocación de la confianza popular, mediante la cual un porcentaje determinado de ciudadanos podría pedirle al Congreso que iniciara el procedimiento de responsabilidad política en contra de algún secretario de Estado.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** Propongo la reforma del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de incluir en este ordenamiento y consecuentemente en las leyes reglamentarias, la responsabilidad política a que pueden ser sujetos determinados servidores públicos.

**SEGUNDA.** Nuestro ordenamiento jurídico sólo contempla las responsabilidades jurídicas en que pueden incurrir los servidores públicos, dejando fuera la responsabilidad política característica de los regímenes parlamentarios.

**TERCERA.** Al proponerse la inclusión de la responsabilidad política en nuestra legislación, no estamos proponiendo la adopción de un régimen parlamentario, siguiendo nuestro único objetivo al formular esta propuesta el de tener mecanismos de control eficientes aplicables a los detentadores formales del poder.

**CUARTA.** Proponemos que la situación privilegiada de la que goza el Presidente de la República, se modifique y que también sea sujeto al mismo tipo de responsabilidades jurídicas que los demás servidores públicos; es decir sea sujeto de responsabilidad penal, civil, política y administrativa.

**QUINTA.** Esta situación de excepción no tiene ningún fundamento, ya que como lo hemos demostrado en otros países con régimen presidencial el Presidente se encuentra en el mismo nivel que los demás servidores públicos, pudiendo ser acusado igual que éstos; por lo que debe ser modificado el Artículo 108 Constitucional, párrafo segundo en lo referente al tipo de responsabilidades en que puede incurrir el Presidente de la República.

**SEXTA.** Consideramos que ambas Cámaras del Congreso de la Unión deben conocer de las acusaciones que surjan contra el Presidente y no sólo la Cámara de Senadores, por lo que también debe modificarse el Artículo 111 Constitucional en su párrafo cuarto.

**SÉPTIMA.** Todos los servidores públicos, incluidos los miembros del Gabinete o Secretarios de Estado, son sujetos de responsabilidad penal, civil, política y administrativa y su designación y remoción es facultad exclusiva del Presidente de la República. Dicha situación revista gran importancia, pues la permanencia en el cargo o incluso la designación de este tipo de servidores públicos, puede derivar del capricho de quien los nombra, no importando si su trabajo lo realiza de manera eficaz y eficiente, observando la Ley y el interés general o por el contrario actúa en detrimento de ellos.

**OCTAVA.** Proponemos que los Secretarios de Estado además de estar sujetos a la responsabilidad jurídica, como consecuencia de no cumplir con lo establecido en la ley también puedan ser sujetos de responsabilidad política, ésta derivada de la pérdida de confianza para seguir desempeñando su cargo. Este procedimiento de responsabilidad política podría iniciarse por el Congreso de la Unión o por una iniciativa popular.

**NOVENA.** Es cierto que cuando un servidor público no desempeña su cargo con el propósito de alcanzar los objetivos para los que fue elegido por el pueblo mediante sufragio universal, el servidor público deja de contar con la confianza de quienes lo eligieron para seguir desempeñando su cargo, consecuentemente debe abandonarlo. En virtud de lo anterior se propone la estructuración de la revocación de la confianza popular, mediante la cual se podría pedir al Congreso Federal que iniciara el procedimiento de responsabilidad política en contra de algún legislador federal.

**DÉCIMA.** En la práctica hemos visto que generalmente influyen razones políticas o personales para decidir si se inicia o no un procedimiento de responsabilidad contra

algún servidor público; para lo cual proponemos la creación de un Tribunal especializado en la sustanciación de este tipo de procedimientos, que no dependa de ningún Órgano, con independencia económica y cuyos miembros sean designados con objetividad e imparcialidad a fin de que emitan sus resoluciones de manera imparcial y objetiva.

## BIBLIOGRAFIA.

- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª edición. México. ED. Porrúa. 2000.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. 1ª edición. México. Fondo de cultura económica. 1994.
- ..... Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. 1ª edición. México. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. 1997.
- BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. 69ª edición. México. Siglo veintiuno editores. 1991.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición. México . ED. Porrúa. 1999.
- ..... Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª edición. México. ED. Porrúa. 2000.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. 1ª edición. México. ED. Harla. 1998.
- CARBAJAL, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. 1ª edición. México. ED. Porrúa. 2000.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 13ª edición. México. Siglo veintiuno editores. 1996.

CAVERO LATAILLADE, Iñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás. Introducción al Derecho Constitucional. España. ED. Universitas. 1996.

COVIÁN ANDRADE, Miguel. La Teoría del Rombo, Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático. 1ª edición. México. CEDIPC. 2000.

..... El Sistema Político Mexicano. Democracia y Cambio Estructural. 2ª edición. México. CEDIPC. 2001.

..... El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político. 1ª edición. México. CEDIPC. 2004.

..... Teoría Constitucional. 2ª edición. México. CEDIPC. 2000.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª edición. México. ED. Porrúa. 1999.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. México. ED. Porrúa. 2001.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 2ª reimposición. Ariel. Barcelona. 1992.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª edición. México. ED. Porrúa. 2001.

FIX- ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. 3ª edición. México. ED. Porrúa. 2003.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 1ª edición. México. Ediciones Jurídicas Alma. 2004.

- HERRERA PEREZ, Agustín. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 1ª edición. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1998.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. 4ª edición. México. ED. Porrúa. 1998.
- ..... Diccionario de Derecho Constitucional. 1ª edición. México. ED. Porrúa. 2002.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos. 6ª edición. Madrid. ED Tecnos. 1983.
- LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. 5ª edición. México. Norgis editores. 1971.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales Como Medio de Control en la Administración Pública. 1ª edición. México. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. Evolución Constitucional Mexicana. Primera edición. México. ED. Porrúa. 2002.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición. México. ED. Porrúa. 1993.
- NORIEGA ALCALÁ, Humberto. Regímenes Políticos Contemporáneos. 2ª edición. Chile. Editorial jurídica de Chile. 1993.
- PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 6ª edición. ED.



Constitucionalista. México. 2000.

PEÑA GONZÁLEZ, José. Derecho y Constitución. 1ª edición. Madrid. ED Dykinson. 2003.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22ª edición. España. ED. ESPASA. 2001.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 2ª edición. México. ED. Porrúa. 1998.

SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO. Primer Curso de Derecho Administrativo. 2ª edición. México. ED. Porrúa. 2000.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Primera edición. México. Fondo de cultura económica. 1994.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Poder Judicial de la Federación. IUS 2004. Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Junio 1917- Junio 2004.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 34ª edición. México. ED. Porrúa. 2001.

..... Leyes Fundamentales de México 1808- 1999. 22ª edición. México. ED. Porrúa. 1999.

TORRES DEL MORAL, Antonio. Introducción al Derecho Constitucional. 1ª edición. Madrid. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. 1996.

## **LEGISLACIÓN.**

CÓDIGO CIVIL FEDERAL. México. Ediciones Fiscales ISEF. 2004.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. México. Ediciones Fiscales ISEF. 2004.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. ED. Sista. 2004.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. México. ED. Porrúa. 2004.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. México. ED. Sista. 2004.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. México. Ediciones fiscales ISEF. 2004.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. México. Ediciones fiscales ISEF. 2004.